

Le Régime administratif des Ports maritimes de Commerce en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 23 Mai 1938, à 14 heures

par

XAVIER PAGÈS

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président du Jury : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { *M. ROLLAND, Professeur.*
 { *M. SIBERT, Professeur.*

RENNES

IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ECLAIR

38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ, 38

1938

Le Régime administratif des Ports maritimes de Commerce en France

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 23 Mai 1938, à 14 heures

par

XAVIER PAGÈS

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

Président du Jury : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { *M. ROLLAND, Professeur.*
 { *M. SIBERT, Professeur.*

RENNES

IMPRIMERIE COMMERCIALE DE L'OUEST-ECLAIR

38, RUE DU PRÉ-BOTTÉ, 38

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PERE. — A MA MERE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BLONDEL : *Les Ports et leurs fonctions économiques*, Le Havre. (Bruxelles, J. Pollenis, 1908.)
- BOGERON-PICQ : *L'Autonomie des Ports maritimes de commerce, son application à Bordeaux*. (Thèse Bordeaux, 1933.)
- BOIN : *La Condition économique et administrative des Ports français*. (Thèse Lille, 1909.)
- BRESSON : *Le Port de commerce indispensable à notre avenir d'après-guerre*. (Paris, 1916.)
- BRINDEAU : *L'Autonomie des ports*. (Le Havre, 1916.)
— *Le Havre et Brest*. (Le Havre, 1913.)
- CHARDON : *Les Travaux publics*. (Paris, 1904.)
- COLSON : *Cours d'Economie politique*, tome VI. (Paris, Gauthier-Villars, 1929.)
- COLSON et ROUME : *L'Organisation financière des Ports en Angleterre*. (Paris, 1888.)
- DEISS : *Anvers et la Belgique maritime*. (Paris, 1899.)
- HERUBEL : *L'Homme et la côte*. (Paris, Gallimard, 1936.)
- HUYARD : *Vers l'Autonomie des ports de commerce*. (Bordeaux, 1925.)
- JEANNIN : *Les Offices*. (Thèse Paris, 1936.)
- LAURENT : *Le Rôle économique de Dunkerque*. (Thèse Paris, 1936.)
- LE MARHADOUR : *L'Autonomie des Ports maritimes de commerce*. (Thèse Paris, 1922.)
- MARIE et DILLY : *Le transport maritime*, tome I. (Paris, Société d'Ed. géog. marit. et colon., 1932.)
- MORAEI : *La Marine marchande et son personnel*. (Paris, 1923.)
- DES ROUSIERS : *Les grandes Industries modernes*, tome IV : les Transports maritimes. (Paris, 1926.)
— *Les grands ports de France*. (Thèse, 1909.)

VAN IJSSELSTEYN : *Le port de Rotterdam*, traduct. Delmotte.
(Amsterdam, 1909.)

II. — ARTICLES

Journal de la Marine Marchande, numéro spécial : Les grands Ports français, Paris, 1937.

Bordeaux, par M. LEVÊQUE.

Le Havre, par M. DESPUJOLS.

Marseille, par MM. REYNAUD,

RAMBERT,

GOUNET,

CHABANNES.

MARCHEGAY : *La Marine Marchande et les Ports*. (Revue d'Economie politique, mai-juin 1936.)

DE RAULIN : *Détresse des Ports français*. (Revue politique et parlementaire, 6 avril 1926.)

III. — DOCUMENTS DIVERS

Association des grands Ports français. Compte-rendus des séances des 13 janvier 1926, 4 juin 1927, 6 juillet 1927, 3 octobre 1934, 1^{er} juin 1937.

Port autonome de Bordeaux. (Annuaire de la Gironde.)

Proposition de loi de M. SIEGFRIED, député, relative à l'administration des ports de commerce. (Doc. parl., 1907.)

Avis présenté par M. BRINDEAU, sénateur, sur le projet de loi relatif au régime des ports de commerce. (Doc. parl., 1910.)

Loi du 5 juin 1912 sur le régime des ports de commerce.

Loi du 29 juin 1920 relative à l'autonomie des ports de commerce.

Rapport de M. BRINDEAU au Sénat. (Doc. parl., 1920.)

INTRODUCTION

Au début de la navigation maritime, le port semble n'avoir été qu'un refuge contre la violence de la mer et du vent, ou un mouillage tranquille pour passer la nuit. Les marins connaissent ces abris, et les navires qui fréquentent les parages se retrouvent en ces endroits les jours de tempête ou de radoubage ⁽¹⁾. Puis, le commerce se développant avec les progrès de la navigation, les marchands se faisant plus hardis, des villes naissent et grandissent à proximité de ces refuges.

Un autre problème se pose alors, c'est celui de la défense de ces cités aux magasins remplis de marchandises précieuses contre les attaques des peuples sauvages venus de l'intérieur; mieux que toutes les fortifications, les obstacles naturels sauront les défendre : Tyr se fonde sur un îlot relié à la terre ferme par une étroite chaussée; Cadix s'isole à l'extrémité d'une presqu'île; Venise se retranche derrière une lagune. L'outillage est rudimentaire; les navires sont déchargés à dos d'homme; les vastes entrepôts, les terre-pleins

(1) En Méditerranée : la calanque de Lacydon, qui devait devenir Marseille; Agde et Leucate à cause des étangs communiquant avec la mer.

En Atlantique : la majorité des ports établis à l'embouchure des rivières.

étendus sont inutiles; seules voyagent par mer, à cette époque, les marchandises chères, de faible poids et peu encombrantes.

L'arrière-pays colonisé et pacifié, ce ne sont plus les attaques venant de la terre qui sont à craindre, mais celles venant de la mer. Les pirates apparaissent; en Méditerranée, les Barbaresques commencent leurs méfaits qu'ils poursuivront jusqu'au ^{xviii}^e siècle; dans les mers du nord les Vikings croisent au large des côtes. Les ports sont fortifiés; des tours sont construites; la nuit on ferme les passes avec des chaînes. Cet état de guerre endémique va infester la mer jusqu'au début du ^{xix}^e siècle. Pirates, flibustiers, corsaires, obligent les nations maritimes à fortifier tous leurs ports; la distinction actuelle entre port de guerre et port de commerce n'existe pas ⁽¹⁾.

Les ports établis en rivière à l'intérieur des terres jouissent alors d'une grande faveur; la longue route qui y mène risque de décourager les brigands; mais surtout leur situation les favorise, car ils sont plus rapprochés de leur clientèle, et à cette époque les moyens de communications sont rudimentaires.

Il est curieux de constater que cet avantage s'est maintenu, et que beaucoup de grands ports se trouvent à des distances relativement importantes du large :

Baltimore	150 milles
Hambourg	69 milles
Rouen	67 milles
Londres	67 milles
Bordeaux	61 milles

(1) Au Havre, construit en 1516, les tours d'entrée qui défendaient le chenal ne seront démolies qu'en 1861; Saint-Malo, Dieppe, Saint-Jean-de-Luz, etc... sont munis d'ouvrages militaires.

Brême	54 milles
Anvers	50 milles

A l'heure actuelle, le développement des moyens de communications change toutes les données. Cependant, pour les marchandises lourdes ou encombrantes, la situation de ces ports reste privilégiée. Pour les passagers et les marchandises précieuses ou périssables, elle est au contraire une source de difficultés : c'est pourquoi beaucoup de grands ports éloignés de la mer entretiennent des annexes à l'embouchure du fleuve sur lequel ils sont établis, et où les navires débarquent les passagers et les marchandises qui doivent voyager vite, afin de leur épargner une remontée lente et fastidieuse ⁽¹⁾.

La disparition à notre époque de la course et de la piraterie, tout au moins dans les mers occidentales, a dégagé les ports de la servitude d'une fortification coûteuse et nuisible au commerce. Seul survit dans nos établissements maritimes le caractère de refuge contre le mauvais temps ; celui de refuge contre les brigands n'a plus d'intérêt pratique ⁽²⁾. Cependant, si la distinction entre le temps de paix et le temps de guerre sur mer a favorisé et simplifié les relations commerciales, on peut dire que l'apparition de la vapeur, ou plus exactement son application à la propulsion des navires, a révolutionné le commerce maritime ; la différence est plus considérable entre un port actuel et un port du début du XIX^e siècle qu'entre ce dernier et un port du XV^e siècle.

La première fonction du port est de recevoir les

Bordeaux et le Verdon, Brême et Bremerhaven, Hambourg et Cuxhaven sans parler du Havre et de Rouen.

(2) Quoique nous assistions, avec la guerre d'Espagne, à un curieux retour des choses...

navires. Pour guider ceux-ci jusque dans les bassins, en dehors des services de pilotage et du service hydrographique qui dresse les cartes, les côtes sont balisées et éclairées, tâche que l'électricité a certainement facilitée. Pour les temps de brume, qui sont responsables de beaucoup d'accidents et d'échouages à l'entrée des ports, les progrès de l'utilisation des ondes hertziennes permettent, par l'équipement des ports en radiophares, une plus grande sécurité dans les atterrissages délicats. L'accroissement constant du tirant d'eau des bâtiments nécessite, en général, le creusement de passes et chenaux d'accès établis en tenant compte des courants et des vents dominants. La profondeur indiquée est maintenue par des dragages constants, surtout sur les fonds sujets à l'ensablement ou à l'envasement : entrée de la Gironde, entrée de la Seine par exemple ⁽¹⁾. Des jetées et des digues délimitent un plan d'eau constituant l'avant-port. Elles brisent les fortes lames du large, assurant ainsi à ces eaux un calme relatif permettant au navire, soit de se réfugier à l'abri de la tempête, soit d'évoluer plus facilement pour pénétrer dans le port proprement dit. Celui-ci peut être un port en eau profonde comme Marseille, où les différences de niveau atteignent au maximum 35 centimètres, ou bien un port de marée comme en Atlantique, en Manche, en mer du Nord, où ces différences sont bien plus considérables et nécessitent des aménagements spéciaux. Les bassins sont fermés à marée basse par des écluses, afin de maintenir les

(1) Parfois la profondeur du chenal d'accès du port est maintenue par l'action d'un courant d'eau alimenté par des *bassins de chasse*; la masse liquide accumulée à marée haute est libérée à marée basse; le courant creuse le chenal et draine les sables au large. Etant donné les progrès des engins de dragage, ce système est rarement employé actuellement.

navires à flot dans le port. Ceux-ci ne peuvent sortir ou entrer qu'à marée haute. Comme la durée de la mer étale est relativement courte, les grands ports sont généralement équipés d'un système de deux écluses permettant d'augmenter sensiblement le temps pendant lequel ces manœuvres peuvent s'accomplir (Dunkerque, Liverpool, etc...); les bassins sont divisés en darses par des môles.

Il n'est pas dans notre intention d'entrer davantage dans le détail de la description d'un port; cela risquerait de nous entraîner trop loin; nous estimons du reste ne pas avoir les connaissances suffisantes pour mener à bien une telle étude. Cependant, il nous paraît intéressant de présenter d'une façon très générale quelques observations relatives à l'aménagement des ouvrages.

Tout d'abord, le trajet de l'avant-port aux bassins doit se rapprocher le plus possible de la ligne droite. On se souvient peut-être de la discussion qui mit aux prises, avant la guerre, le comité Brest-Transatlantique et les défenseurs du port du Havre, sur le point de savoir s'il n'était pas préférable de faire de Brest notre grande tête de ligne des services transatlantiques de passagers, et de le substituer ainsi au Havre dans cette fonction. Parmi les raisons qui firent abandonner ce projet, en dehors des difficultés réelles d'atterrissage sur Brest, l'une d'elles parut très sérieuse : il eût fallu démolir une partie des ouvrages existant et reconstruire de nouvelles jetées, ce qui entraînait des dépenses considérables, sans compter celles résultant des dragages nécessaires. En effet, le port est construit de telle façon que les transatlantiques eussent été obligés de passer d'abord par la rade-abri de la Marine de l'Etat, puis d'opérer un brusque changement de route à angle droit pour péné-

trer dans les bassins. Cette manœuvre, toujours délicate, nécessite des grands caboteurs dont la longueur n'excède pas 100 mètres, qui fréquentent habituellement Brest, une attention très soutenue, et au cas de brume et de grands vents la manœuvre serait très hasardeuse pour les grands paquebots ⁽¹⁾.

Il est indispensable, d'autre part, que les bassins soient divisés en darses par des môles aussi nombreux que possible, afin de multiplier les postes à quai et d'éviter ainsi que les navires n'attendent trop longtemps leur déchargement.

Enfin, et toujours dans ce même but, il est bon que les quais soient environnés de grands terre-pleins ou de hangars de manière à ce que le navire puisse être déchargé rapidement et n'ait pas à attendre les trains, les camions ou les chalands qui doivent réembarquer les marchandises pour les faire parvenir à leur destination. Dans certains ports, cette question est très importante, pour le cas de marchandises encombrantes notamment; tel est, par exemple, le trafic des futailles à vin vides ou pleines, des quais d'Algérie du port de Rouen, qui nécessite de grands espaces où celles-ci puissent être placées.

Ayant jeté un rapide coup d'œil sur les ouvrages du port, il nous faut maintenant en étudier l'outillage. L'établissement maritime doit être équipé de telle façon que le déchargement et le chargement des marchandises soit le plus rapide possible. La valeur de l'outillage est un facteur primordial du développement et du succès d'un port. Etant donné le capital que représente à l'heure actuelle un cargo, et les frais élevés de son exploitation, il est nécessaire pour que celle-ci soit bénéficiaire que le

(1) LOUIS BRINDEAU : *Le Havre et Brest* (Le Havre, 1913),

navire resté le moins possible en station dans les ports. Les armateurs seront dès lors naturellement amenés à rechercher pour leurs navires la fréquentation des établissements les mieux outillés. Dans ce domaine les progrès au xx^e siècle ont été, aussi, surprenants. L'adaptation des moteurs électriques aux engins de levage permet, en même temps qu'une plus grande simplicité des appareils, des manœuvres de déchargement moins brutales et beaucoup plus précises. Les quais sont équipés de grues fixes ou roulantes de puissance variable (1 tonne à 20 tonnes), de portiques de déchargement, etc... La spécialisation de l'armement, qui est un des multiples aspects de la division du travail et qui date à peine des premières années du xx^e siècle, a entraîné une spécialisation de l'outillage. Le Havre, Dieppe, Rouen, Bordeaux, etc... possèdent des installations de déchargement des navires bananiers, un matériel d'engins de levage et de hangars exclusivement affecté à ces opérations. Le déchargement du grain s'opère au moyen d'élévateurs; les charbons, les minerais sont manutentionnés par des engins spéciaux. Pour les hydrocarbures, la spécialisation est plus apparente encore; en général, d'ailleurs, les réservoirs ou tanks et les stations de pompage sont isolés du reste du port à cause des dangers d'incendie. En plus de cet équipement de quais, les ports entretiennent des engins flottants : grues et élévateurs flottants, bateaux-citernes, bateaux-pompes et des chalands, gabarres et allèges d'une grande utilité. Dans les ports fréquentés par les lignes de paquebots, des installations spéciales sont prévues à l'usage des passagers : gares maritimes, piers d'embarquement, etc...

Le port doit, en outre, fournir aux armateurs, en

dehors du ravitaillement en vivres et combustibles, les moyens de faire réparer leurs navires. Dans ce but tous les grands établissements maritimes comprennent des bassins de réparation à flot et des cales sèches qui font partie des ouvrages du port, des docks flottants, des slip-ways ou cales de halage qui font partie de l'outillage.

Il faut, enfin, avoir présent à l'esprit que le plus souvent les marchandises débarquées ne resteront pas dans le port; que celui-ci, en somme, n'est que le point de jonction optimum entre le trajet maritime et trajet terrestre de ces marchandises. Du temps où les moyens de communications étaient rares et peu pratiques, la voie d'eau constituait le meilleur moyen de transport des marchandises lourdes; cela explique en partie le grand succès des établissements maritimes aménagés en rivière (Rouen, Hambourg, Londres, Nantes, Bordeaux, etc...). A l'heure actuelle l'existence du chemin de fer a simplifié le problème de l'évacuation des marchandises et les quais sont sillonnés de voies ferrées: cependant, pour les marchandises lourdes et peu pressées, les ports desservis par des canaux ou des fleuves restent privilégiés.

Les armateurs, avons-nous dit, recherchent pour leurs navires la fréquentation des ports bien outillés et disposant de nombreux postes à quai, de façon à écourter le plus possible les séjours dans les bassins. Mais aussi, et pour la même raison (le coût élevé de l'exploitation d'un bâtiment), ils dirigent leurs cargos vers les ports où ils sont sûrs de trouver du fret. D'autre part, pourquoi l'expéditeur envoie-t-il sa marchandise à tel établissement maritime de préférence à tel autre, parfois plus proche de lui? Uniquement parce que l'importance de ce port lui assure que si cette marchandise manque le courrier, elle trouvera presque immédiate-

ment un autre navire en partance dans la même direction. Ainsi apparaît au xx^e siècle un phénomène qui modifie profondément la politique portuaire des puissances maritimes : la concentration du fret dans les grands ports. A de multiples points d'attache ou de refuge d'équipement rudimentaire parsemés le long des côtes, se substituent, en France, en Angleterre, en Allemagne, en Italie, en Espagne, de grands établissements qui recueillent tout le trafic qui n'est pas de destination purement locale. Sans négliger les ports secondaires, ces divers pays doivent concentrer leur attention et leur effort sur les grands ports, afin que ceux-ci présentent au plus haut degré les caractéristiques d'aménagement, d'outillage, de moyens de communication et d'évacuation que nous avons succinctement indiqués.

Les conditions techniques supposées remplies, pour que le rendement de ces établissements maritimes corresponde à la perfection de leurs installations, pour que les recettes que leur procureront la clientèle assidue des navires de commerce équilibrent les dépenses considérables nécessitées par la construction et l'entretien des ouvrages et des engins de manutention, il est indispensable qu'ils soient bien exploités. En un mot, pour que cette considérable entreprise industrielle qu'est à l'heure actuelle un port maritime soit prospère, *il lui faut une bonne administration*; un régime administratif archaïque ou défectueux ne doit pas en compromettre le développement.

C'est l'étude de l'administration des ports en France que nous tentons de faire ici.

Dans une première partie, après avoir examiné l'organisation des ports à l'étranger, nous esquisserons l'historique du régime administratif de nos ports; puis

nous nous attacherons à une description plus détaillée de l'administration de nos établissements maritimes au début du xx^e siècle.

Dans une deuxième partie, après avoir dégagé les leçons de la guerre dans ce domaine, nous étudierons la grande réforme de la loi de 1920 sur l'autonomie, son application au Havre et à Bordeaux, et ses conséquences sur les ports non autonomes (Décret du 7 avril 1924).

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Etude du régime administratif des ports à l'étranger

Rechercher la meilleure organisation possible d'un port de commerce, c'est soulever des problèmes administratifs et financiers assez complexes. Et, naturellement, ce n'est pas seulement en France que ces problèmes se posent.

Donc, au seuil d'une étude consacrée aux ports, il convient de prendre une vue d'ensemble des régimes administratifs adoptés dans les principaux pays étrangers. Examen utile, qui nous permettra d'abord de préciser la place qu'occupe notre système portuaire parmi les régimes considérés, — et nous ne constaterons pas sans mélancolie que cette place est plutôt reculée ; — examen fructueux, espérons-nous, qui, par les exemples offerts et les solutions proposées, nous aidera à percevoir les grandes lignes d'une politique rationnelle des ports.

I. — ANGLETERRE

Le régime administratif des ports est placé ici sous le signe de la décentralisation. L'Etat ne gère qu'un nombre infime de ports, tous d'ailleurs d'une importance très inférieure. La caractéristique du système anglais de gestion en cette matière est l'autonomie. D'une façon générale, il faut remonter très haut dans l'Histoire pour trouver l'origine de cette organisation. Les réformes apportées à l'organisation primitive, et dont quelques-unes furent importantes, la modelèrent à travers les siècles, au fur et à mesure des nécessités et sans grand plan d'ensemble, pour lui donner la physionomie qu'elle présente aujourd'hui. Dans tous les cas, ces réformes ne touchèrent jamais au principe même du système, et l'autonomie initiale subsiste encore. Cette autonomie présente d'ailleurs une extrême diversité. Il n'existe aucune disposition législative générale réglementant ce régime; l'administration de tel ou tel port est le produit d'une lente évolution historique et de quelques mesures isolées.

La plus grande partie des ports est gérée par des administrations locales ayant le caractère légal de corporations publiques (*public trusts*). Ces corporations sont élues par les usagers, et constituées uniquement en vue de la gestion des intérêts maritimes locaux.

L'autonomie devient parfois municipale; c'est ainsi que les municipalités administrent encore une quarantaine de ports, dont Bristol.

Les autres sont exploités par des Compagnies privées; généralement d'ailleurs ces Compagnies ne possèdent pas tout le port; elles n'ont dans leur domaine

que ce qu'on appelle les « docks » ⁽¹⁾ ; les accès du port, les chenaux ou passes dépendent presque toujours de *public trusts*, souvent nommés « conservateurs ». Ainsi Southampon et Barrow sont la propriété de Compagnies de chemins de fer. En Ecosse, il existe encore un certain nombre de très petits ports, propriété de riches particuliers. Jusqu'en 1877, le grand port charbonnier de Cardiff appartenait à Lord Bute, qui transféra, à cette date, ses droits à une société anonyme.

A l'origine de chaque port, il y a un bill privé présenté au Parlement par les intéressés, qui ont en quelque sorte l'exclusivité de cette initiative, le pouvoir central ne prenant jamais part à la création d'un port. Par un Act, le Parlement donne alors l'autorisation nécessaire à la création ou à l'extension du port, et accorde le droit de percevoir les taxes. De plus, l'Act règle la constitution de la commission chargée de l'exploitation du futur port, départage, s'il y a lieu, les attributions de la commission, des conservateurs, et de la société concessionnaire, dont il indique les obligations. Le Board of Trade est d'ailleurs consulté, et, sous forme de rapport déposé au bureau de la Chambre des Communes, donne son avis sur la création ou l'extension des ports anglais. Le Board est aussi compétent pour donner un *provisional order*, c'est-à-dire une autorisation provisoire aux intéressés d'entreprendre les travaux.

Il ne faut voir dans cette mesure qu'une simple disposition d'ordre pratique destinée, en cas d'urgence notamment, à pallier à la lenteur habituelle de la procédure d'admission des bills privés. Du point de vue

(1) C'est-à-dire — en anglais — *les bassins*, et non, comme en français, les magasins d'entrepôt, et spécialement les bassins à flot, les quais qui les bordent, et l'outillage de ces quais.

financier, ce désintéressement du pouvoir central vis-à-vis de l'organisation et de la gestion des ports se retrouve aussi. L'Etat ne participe pas aux dépenses des établissements maritimes. A propos d'une enquête sur l'organisation financière des ports anglais, Mrs. Colson et Roume écrivaient : « Elle (cette participation du pouvoir central) serait à la fois onéreuse pour le Trésor et dangereuse pour le développement des travaux ; elle constituerait une faveur arbitraire, troublant les conditions naturelles de la concurrence, et inciterait les localités intéressées à rechercher les éléments de prospérité plutôt dans la faveur du pouvoir que dans leur énergie et leurs ressources propres. » ⁽¹⁾

Cette autonomie complète si diverse, et donc si adaptée aux nécessités locales, aboutit à une grande liberté pour les autorités du port dans l'aménagement de celui-ci et de ses accès. Cette indépendance vis-à-vis du pouvoir central présente des avantages bien connus : rapidité d'exécution des travaux neufs ou des travaux d'entretien, dont la mise en train n'est pas subordonnée à des formalités administratives longues et paralysantes ; solution rapide des problèmes soulevés par la gestion du port. De plus, la concentration de la responsabilité sur une institution locale donne à celle-ci une autorité incontestée. Mais, en contre-partie, cette diversité et cette indépendance offrent des inconvénients sérieux, accentués encore par les progrès de la navigation au xix^e et xx^e siècle.

Les changements dans le mode d'exploitation des services maritimes et les transformations des bâtiments eux-mêmes, eurent pour résultat des stations plus

(1) COLSON et ROUME : *L'Organisation financière des Ports maritimes de Commerce anglais* (Paris, 1888).

courtes, mais aussi plus fréquentes, des navires dans les ports, stations nécessitant pour ceux-ci des travaux incessants d'aménagement et d'agrandissement. Les navires s'étant spécialisés dans un certain genre de transport (pétroliers, par exemple), il fut indispensable de spécialiser également les ports. Les ports anglais se faisant concurrence, celle-ci risque de devenir assez dangereuse dans la période de crise économique que nous traversons. Pour toutes ces raisons, il apparut préférable de coordonner les efforts des établissements maritimes. Un mouvement se fit dans ce sens en Angleterre, et les services du Board of Trade préparent actuellement une série de mesures destinées à fixer les grandes lignes d'une politique portuaire du Royaume-Uni ⁽¹⁾.

1° LONDRES

Avant 1902. — L'Administration du port de Londres se partageait entre les conservateurs de la Tamise et les Compagnies des docks. Le bureau des travaux publics métropolitains avait également quelques attributions de police. Cette division entre les autorités ne fut pas sans provoquer certaines plaintes et, à diverses reprises, on demanda qu'il fut constitué, comme à Liverpool, un service unique, grâce auquel, dit-on, la réalisation progressive des améliorations pourrait être assurée plus efficacement et avec des charges moindres pour le commerce. La *Thames Conservancy*, ou Conseil des Conservateurs de la Tamise, constituait la véritable administration publique du port de Londres, et ses attributions se rap-

(1) Voir à ce sujet une suite d'articles sur « La Réorganisation des ports, problème national » par M. Frank BROWN, membre de l'*Institute of Transport* dans *Le Journal de la Marine Marchande*, 1934, n° 800 et suivants.

prochaient, plus que celles de la plupart des autres autorités locales anglaises, des attributions d'un Service Maritime des Ponts et Chaussées, en ce sens qu'elle ne gérait aucun des services de l'exploitation commerciale du port, laissée entièrement aux mains des quatre grandes Compagnies des Docks.

La réforme de 1902. — Au début du xx^e siècle, le port de Londres vit un ralentissement sensible de son développement. Une Commission Royale fut alors chargée d'étudier les causes de ce phénomène. Elle reçut les doléances des usagers et les critiques relatives à l'organisation administrative. Le résultat de ses enquêtes fut le suivant : le port souffrait d'une insuffisance d'outillage et d'une mauvaise gestion occasionnée par une décentralisation excessive. Trop de sociétés particulières et indépendantes géraient cet établissement. Il fallait redonner une vigueur nouvelle à cet organisme affaibli. Le *Port of London Act* du 24 décembre 1908 confia l'administration à un organe unique au nom significatif de « *Port Authority* ». C'est un Conseil composé de membres nommés et de membres élus. Les membres nommés, au nombre de 10, sont désignés par diverses institutions : le London County Council, le Board of Trade, l'Amirauté, les Elderbrothers of Trinity House ⁽¹⁾, etc... Les autres membres sont élus par les « *payers of dues* », c'est-à-dire par toute personne payant au port une taxe quelconque (tonnage, marchandises, armateurs de remorqueurs, etc...). Ce sont, en somme, les représentants des usagers du port. Le Président et le Vice-Président de ce

(1) Les *Elderbrothers of Trinity House* sont les membres d'un conseil — le Trinity House — choisis parmi d'anciens capitaines au long cours ou officiers de la Marine Royale, chargés en Angleterre et en Ecosse de l'organisation et de la direction des services d'éclairage, de balisage et de pilotage.

Conseil sont susceptibles d'être pris en dehors de ses membres. Le *Thames Conservancy* lui transféra ses droits et, afin de regrouper les services d'exploitation, le « Port Authority » acheta les trois grandes compagnies de Docks. Un Act du 29 décembre 1908 ratifia les transactions. Il acheta, de même, au London City Council les quais et appontements qui lui appartenaient. Ainsi fut réalisée la concentration souhaitée. Cependant, Trinity House resta entièrement chargé du pilotage, de l'éclairage et du balisage de l'embouchure et des passes du fleuve.

L'exploitation du port était facilitée au « Port Authority » par les droits que lui reconnaissait l'Act du 24 décembre 1908. Celui-ci donne au Conseil le droit d'acheter, d'échanger et de louer tous les terrains nécessaires pour construire des locaux ou des magasins. Il lui reconnaît le droit d'exproprier une entreprise dans les formes de la loi anglaise, c'est-à-dire, au cas de contestation entre le propriétaire et l'autorité qui exproprie, la faculté, pour cette dernière, de déposer un bill privé au Parlement. La loi confère, en outre, l'initiative parlementaire à toutes propositions de loi relatives à l'aménagement du port de Londres. Le droit d'ester en justice est attribué au Conseil. Sur sa demande, le Board of Trade peut autoriser la construction de nouveaux ouvrages (docks, bassins, chenaux d'accès, quais) et aussi l'expropriation, à cet effet, de propriétaires particuliers.

Du point de vue financier, l'autonomie est aussi complète. Le port possède un budget propre. Les recettes sont constituées par les taxes et droits perçus sur les marchandises. La seule recette ayant vraiment le caractère d'une taxe sur la navigation maritime est le produit du droit de tonnage; il existe aussi des droits sur la

navigation intérieure et des taxes d'usage des pontons, appointements, prises d'eau, etc... Le Port Authority peut émettre des emprunts jusqu'à une certaine limite, passée laquelle une autorisation du Parlement est nécessaire. Le port fait face aux dépenses d'exploitation, aux travaux d'entretien et d'amélioration; il existe pour ceux-ci une caisse d'amortissement et une caisse de réserve. Le Bord of Trade s'est réservé un certain droit de contrôle dans la gestion financière du port, par la nomination d'un commissaire, dont le rôle est de surveiller toutes les opérations financières du Port Authority. Le Board examine aussi le rapport annuel qui clôt la gestion, rapport qui est publié et communiqué au Parlement.

2° LIVERPOOL

Liverpool jouit d'une très large autonomie. Cependant, l'administration du port ne fut jamais dispersée, comme à Londres, entre un grand nombre d'organismes différents, ce qui avait motivé la réforme de 1908. La rivière (la Mersey) et tous les bassins et les docks qui la bordent, tant à Liverpool sur la rive droite, qu'à Birkenhead sur la rive gauche, sont réunis dans les mains d'une seule administration : la *Mersey Docks and Harbour Board*. Ce Conseil se compose de 28 membres, dont 24 élus par les « payers of dues », c'est-à-dire par tous ceux qui acquittent une taxe pour une utilisation quelconque du port, et aussi par les commerçants de la ville; 4 sont désignés par la *Mersey Conservancy*. Le Mersey Docks and Harbour Board est chargé de toute la gestion et exploitation du port. C'est lui qui élabore et qui vote le budget, qui règle les questions relatives à l'outillage et à l'aménagement des Docks. La Mersey Conservancy

ou Conseil des conservateurs de la rivière, est une Commission composée de 3 membres, issus du Mersey Docks and Harbour Board, et d'un 4^e membre qui, en fait, exerce seul les attributions de la Commission. Celles-ci, d'ailleurs, sont assez limitées, et le rôle de la Mersey Conservancy est peu actif. Elles se résument dans la haute surveillance de la navigation sur la Mersey et l'élaboration des règlements spéciaux nécessités par le trafic intense en rivière.

Le pilotage, l'éclairage et le balisage de l'embouchure et des passes de la rivière ressortit à Trinity House. L'administration du port est donc parfaitement autonome et absolument indépendante de l'administration de la ville. La municipalité de Liverpool n'intervient dans aucune des mesures de gestion de l'établissement maritime. Le Mersey Docks and Harbour Board a une grande liberté pour entreprendre les travaux du port, travaux neufs ou d'entretien. Ceux-ci sont financés, ainsi que les dépenses courantes d'exploitation, par les recettes provenant des droits et taxes divers. Il existe encore un droit de mouillage ou de « rade », survivance de l'ancien droit d'ancrage. Les taxes sur les marchandises embarquées ou débarquées, sauf sur celles en transit, constituent le plus clair de ces recettes. On peut énumérer aussi les droits de quai, de magasinage et pesage, et les droits de dockage des marchandises.

Du point de vue du contrôle financier, le Board of Trade nomme un agent qui porte le titre de *spécial Auditor*. Sa mission est de vérifier les comptes du port et d'en contrôler la gestion. Ses pouvoirs sont très étendus touchant la vérification même des comptes ; cependant ils ne comportent guère de sanction légale. Cet agent du pouvoir central chargé du contrôle finan-

cier, n'est point particulier à Liverpool; nous avons constaté l'existence d'un même institution à Londres. Il est intéressant, toutefois, de noter que c'est à Liverpool qu'en 1867 fut nommé le premier Auditor, ce qui, à l'époque, parut une exception vraiment surprenante à la règle générale de non-intervention du pouvoir central.

3° SOUTHAMPTON

Le plus important des ports de la côte sud anglaise dépend de deux autorités. D'abord la Commission du port, où siègent les membres de la municipalité, est chargée de l'entretien, de l'éclairage et du balisage de la rade. L'autonomie revêt donc un caractère municipal accentué, à la différence de Liverpool et de Londres. La Commission est, de plus, propriétaire d'un quai avec magasins et outillage. La seconde autorité administrative est la Compagnie des Docks. C'est une société privée très importante. Elle est propriétaire de deux vastes bassins, l'un à flot, l'autre à marée, avec des hangars, magasins, caves, un outillage très complet, un système très bien compris de voies ferrées, de formes de radoub, etc...

Le budget du port est élaboré et voté par la Commission du port et les représentants de la Compagnie des Docks; l'exécution en est confiée aux délégués de ces deux organismes, qui sont aussi chargés de la gestion courante du port.

II. — BELGIQUE

ANVERS

L'administration du port est placée sous le signe de l'autonomie. Celle-ci, cependant, revêt une forme très différente de celle qui est adoptée par les ports anglais. D'une part, elle est municipale, en ce sens que l'établissement maritime n'a pas une personnalité distincte et une vie financière indépendante de la ville. D'autre part, elle est incomplète : l'Etat intervient dans la gestion et dans les finances du port. La décentralisation existe en Belgique dans l'administration portuaire, puisque celle-ci ne relève pas uniquement du pouvoir central : mais elle n'est pas poussée jusqu'à supprimer tout lien, hormis le contrôle, entre l'Etat et l'établissement maritime. Ceci se comprend du reste aisément, si l'on songe qu'Anvers est, en fait, le seul grand port d'un pays qui est lui-même relativement peu étendu.

Le port fait partie du domaine communal et son entretien ressortit à la ville. La commune administre le port par l'intermédiaire d'un « Collège » composé de 5 échevins nommés par le Conseil municipal ; il est donc une émanation directe de l'organe administratif de la ville. Son président ou Bourgmestre n'est pas choisi parmi ces 5 échevins, mais nommé par le roi : il est le représentant du pouvoir central dans le port. Deux membres de ce Collège retiennent l'attention. Ce sont :

1° l'Echevin des travaux,

qui est chargé de diriger et de surveiller les services d'entretien et de proposer les plans de travaux neufs ;

il a sous ses ordres des ingénieurs du service maritime;

2° l'Echevin du commerce,

qui est le chef du service d'exploitation du port et a sous ses ordres les officiers et maîtres de port.

L'Etat entretient les passes de l'Escaut, les éclaire et les balise, en aval d'Anvers ainsi que dans la rade.

Le port n'a pas d'autonomie financière. Son budget est complètement confondu avec le budget de la ville. Parmi les recettes, nous relevons des droits et taxes sur les marchandises, des droits d'entretien et de mouillage. Mais ces recettes spéciales au port sont tellement fondues dans le budget communal avec les recettes provenant des impôts commerciaux, qu'il est difficile de reconnaître dans le budget ce qui se rapporte à tel ou tel chapitre. En fait de dépenses, une distinction est nécessaire entre les dépenses d'entretien, supportées par la ville, et les dépenses d'établissement, divisées entre l'Etat et Anvers. L'Etat supporte les frais relatifs aux quais de l'Escaut et aux voies ferrées, la ville assurant le financement des travaux des bassins et outillages du port.

III. — PAYS-BAS

AMSTERDAM ET ROTTERDAM

Aux Pays-Bas, le régime administratif est nettement décentralisé. Cependant il reste très différent du système anglais. Celui-ci se distingue, nous l'avons vu, par la constitution de sociétés ou de corporations publiques chargées de la gestion; ici, au contraire, l'administration est confiée à la municipalité : l'autonomie est municipale. Celle-ci est complète, à la différence de celle adop-

tée par la Belgique; l'Etat n'intervient pas dans l'exploitation de l'établissement maritime.

L'Etat limite à Rotterdam son intervention dans l'aménagement des chenaux d'accès au port et dans les travaux d'entretien de la rivière, ainsi que dans le balisage et l'éclairage de la côte et des passes. Le port proprement dit : bassins, sas-éclusés, quais et docks, est administré par la ville, quoiqu'à l'origine l'Etat ait participé au creusement de certains bassins; mais à l'heure actuelle la distinction est nettement établie. Cette autonomie municipale, limitée au port proprement dit et non à ses accès, se retrouve à Amsterdam. Il existe cependant entre les deux grands établissements néerlandais une différence importante.

A Amsterdam, dans une organisation analogue à celle d'Anvers, il existe une Commission de 4 échevins nommés par le Conseil Municipal de la ville, à laquelle est confiée la gestion des intérêts maritimes. La surveillance et la direction des travaux d'entretien, l'élaboration des plans de travaux neufs sont attribuées à l'Echevin des travaux publics, ayant sous ses ordres l'Ingénieur en chef et les ingénieurs du service maritime. En somme, le port n'a pas une personnalité distincte et une vie indépendante de la ville; toutefois, le Conseil Municipal nomme une Commission spécialement chargée de sa gestion et de son aménagement.

A Rotterdam, le port est administré directement par le Conseil Municipal, et nul organe spécial n'est institué, chargé de gérer le port. Les travaux entrepris pour le port, par exemple, sont confiés à la Commission des travaux publics de la ville, telle qu'elle est normalement constituée dans toute ville, pour surveiller et diriger les travaux ordinaires d'urbanisme.

La police du fleuve est du ressort de l'Etat; celle des bassins et des quais est du ressort de la ville. Cela implique une dualité de cadres de fonctionnaires, nuisible à la bonne marche du service. L'unité dans l'autorité et la direction est cependant conservée de ce fait que l'un et l'autre corps sont placés sous les ordres du capitaine du port, qui réunit la qualité d'agent de l'Etat et d'agent de la ville.

Dans son exploitation, Rotterdam se rapproche des ports anglais. A Anvers, le principe est à la banalité des ouvrages: l'entretien de l'ouvrage, la construction des magasins sont assurés par l'Echevin du commerce, chef du service de l'exploitation, et des taxes sont perçues à cet effet sur les usagers. A Rotterdam, au contraire, le principe est à la concession. La ville concède à des sociétés ou à des particuliers tel ou tel quai, à charge par eux d'entretenir l'ouvrage et de l'outiller suivant les dispositions prévues au cahier des charges. Amsterdam se rapproche d'Anvers en ce sens que l'Echevin du commerce est chargé de l'exploitation des quais et de l'outillage, et les concessions y sont rares.

Peut-être faut-il voir dans la différence de conception du mode d'exploitation des deux ports hollandais une conséquence de la diversité de leur système de gestion. N'ayant pas institué, comme Amsterdam, un organisme exclusivement chargé de l'administration du port, le Conseil Municipal de Rotterdam, déjà fort occupé par la ville proprement dite, trouve dans le système de la concession un moyen pratique de se décharger de beaucoup de soucis matériels.

IV. — ITALIE

Les ports italiens sont longtemps restés sous un régime centralisé. Cependant, les avantages de la décentralisation ne tardèrent pas à s'imposer à l'Etat et l'autonomie fut accordée au début du ^{xx}^e siècle à Gènes qui, déjà depuis 1888, avec Venise, jouissait d'une organisation administrative particulière.

La loi du 2 avril 1885 règle la gestion des établissements maritimes. Ceux-ci sont classés en plusieurs catégories :

— Ports de la 1^{re} catégorie : grands ports commerciaux, et ceux intéressant la Défense nationale;

— Ports de la 2^e catégorie ou secondaires, subdivisés en 4 classes selon leur importance commerciale.

Les services de balisage et éclairage des côtes et passes appartiennent à l'Etat qui organise et dirige aussi le pilotage. Il assure la construction des travaux neufs, d'amélioration et d'entretien, mais dans le financement de ces dépenses, l'Etat fait appel au concours des collectivités locales intéressées (Communes, Départements, Chambres de Commerce). Le taux de participation de ces dernières aux travaux décroît avec l'importance des ports, déterminée par leur catégorie et leur classe. Ainsi, 20 % seulement des crédits ouverts pour l'entretien et l'amélioration des ports de la 1^{re} catégorie sont fournis par les collectivités locales. Pour les ports de la 2^e catégorie, cette proportion augmente suivant les classes, pour atteindre 80 % pour les travaux des établissements de 2^e catégorie 3^e classe, et la totalité de la dépense pour ceux de la 4^e classe. Ce système, souple et pratique, existe à l'heure actuelle, en France, sous une forme ana-

logue; il n'est pas le résultat de l'application d'un texte législatif, mais de conventions entre le ministère des Travaux publics et les Chambres de Commerce.

Cependant, deux grands ports italiens jouissent d'un régime spécial. Dès 1888 à Gênes, et dix ans plus tard à Venise, des commissions permanentes, présidées par le préfet de la province, furent instituées dans le port. Elles avaient pour mission d'accélérer la solution des affaires et de coordonner les activités des différents services qui étaient, d'ailleurs, représentées dans ce Conseil. La réforme ne fut pas jugée suffisante et, en 1903, Gênes fut dotée de l'autonomie. La loi décentralisatrice du 12 février 1903 ne prévoit pas ce régime uniquement pour le port de Gênes, mais en subordonne l'application aux autres établissements maritimes à une proposition dans ce sens présentée par le Ministre des Travaux Publics, le Ministre du Commerce, le Ministre des Finances, le Conseil d'Etat et le Comité Supérieur des travaux entendus.

GÈNES

L'administration du port est confiée à une commission locale appelée *Consorzio*. C'est une assemblée dont font partie tous ceux qui, à un titre quelconque, prennent part à la gestion ou aux dépenses du port :

- 1°) l'Etat italien;
- 2°) les provinces et les communes formant l'interland portuaire;
- 3°) les Chambres de Commerce de Gênes, Milan, Turin;
- 4°) les ouvriers du port, dont l'un est nommé par la corporation, l'autre élu par les travailleurs.

Comprenant en tout 27 personnes, cette Commission ne se réunit en fait que deux fois par an. L'organe essentiel de l'administration du port, c'est le Comité exécutif composé de 11 membres qui se réunissent tous les 10 jours. C'est le Conseil d'une Société anonyme, le *Consorzio* en étant l'Assemblée générale. L'intervention du pouvoir central est fortement marquée dans le mode de nomination des membres du Comité. Le *Consorzio* n'élit qu'un délégué, les autres sont nommés par la loi ; le Comité exécutif comprend donc :

1°) le président du *Consorzio*, qui est nommé par décret royal sur présentation du Ministre des Travaux Publics, du Ministre de la Marine et du Ministre du Commerce, en dehors des membres du *Consorzio*;

2°) l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées;

3°) un Conseiller de Préfecture;

4°) le Capitaine du port;

5°) un fonctionnaire des chemins de fer nommé par le Ministre des Travaux Publics;

6°) le Directeur local des Douanes;

7°) un Conseiller Municipal de la ville;

8°) le Président de la Chambre de Commerce de Gênes ou un membre désigné par lui;

9°) un capitaine de la marine de commerce;

10°) l'ouvrier élu par les ouvriers du port;

11°) le délégué du *Consorzio*.

Les six premiers de ces membres sont des représentants du pouvoir central, l'Etat a la majorité dans l'organe d'exécution, dans l'organe important.

Le rôle de l'Assemblée du *Consorzio* est de discuter et de voter le budget du port. Celui-ci est alors exécuté par le Comité qui assure la gestion des intérêts maritimes et l'exploitation. Ses membres répartissent entre

eux les divers services suivant leurs compétences respectives, la coordination de ces activités étant assurée par la fréquence de leurs réunions.

Les recettes sont constituées tout d'abord par une subvention annuelle de l'Etat, qui peut être majorée si le poids des marchandises manipulées dans l'année sur les quais de l'établissement est supérieur à 5 millions de tonnes. Ensuite viennent les contributions des provinces et communes qui, aux termes de la loi de 1885, s'élèvent à 20 % du montant des dépenses ordinaires et extraordinaires des travaux. Il faut ajouter à cela les redevances annuelles dues par les concessionnaires d'outillage et, au cas de financement de travaux d'amélioration, la possibilité de frapper de taxes spéciales les marchandises, sous réserve de l'approbation des tarifs par le pouvoir central. A l'aide de ces recettes le Consorzio doit pourvoir à l'entretien de tous les ouvrages fixes (jetées, digues, môles, bassins, sas-éclusés, quais, hangars, etc...) et, à l'occasion, à leur extension ou à la construction d'aménagements neufs. Il doit assurer la marche des services maritimes et le financement des dépenses occasionnées par l'entretien et l'installation de l'outillage non concédé et des voies ferrées qui desservent les bassins. Par contre, les ouvrages fixes ou mobiles d'intérêt militaire, ainsi que les services de la marine militaire du port (majorité et commissariat) sont exclus de sa compétence. De même l'entretien et la pose des engins de balisage et éclairage de la côte et des passes, le pilotage, le service sanitaire, la douane, sont du ressort de l'Etat qui entretient à cet effet des fonctionnaires sur place.

Le contrôle de l'Etat sur la gestion de l'établissement maritime est assuré de la façon suivante : toutes les délibérations du Consorzio ou du Comité exécutif sont

transmises, dans les huit jours, au représentant local du pouvoir central, c'est-à-dire au préfet. Celui-ci peut les annuler soit pour incompétence soit pour vice de forme ou excès de pouvoir. Sa décision doit être motivée et prise dans les quinze jours pour les décisions courantes, et dans les deux mois pour celles relatives au budget. Passé ce délai, les délibérations deviennent exécutoires. De plus, l'Etat entretient sur place deux contrôleurs techniques qui visent les projets de travaux et les projets d'emprunts, et qui examinent les comptes. Le Ministre des Travaux Publics peut à tout moment faire inspecter les services gérés par le Consorzio et le Comité exécutif par un fonctionnaire de l'Administration centrale des Travaux Publics. Enfin, l'art. 19 de la loi donne au Gouvernement la possibilité de dissoudre le Consorzio à charge de le reconstituer dans les six mois.

CHAPITRE II

Historique de l'administration des ports en France

L'organisation de nos ports n'est, en somme, que le résultat actuel d'une assez longue évolution, jalonnée par une suite de réformes, parfois contradictoires. La France a connu, en fait d'administration de ses établissements maritimes, tous les régimes possibles, depuis la décentralisation complète, jusqu'à la décentralisation partielle d'aujourd'hui, en passant par une centralisation rigoureuse. La Révolution et l'an VIII ayant posé les fondements catégoriques de la nouvelle organisation administrative française, on est parfois tenté d'oublier, en cette matière, les leçons de l'Ancien Régime. C'est une erreur. Ainsi que l'a dit M. Louis Brindeau, qui fut un ardent défenseur de l'autonomie portuaire, « on sera amené à constater, avec quelque surprise, que des méthodes dont on loue le fonctionnement à l'étranger, tout en considérant leur application en France comme de dangereuses innovations, furent longtemps en vigueur chez nous » ⁽¹⁾.

(1) LOUIS BRINDEAU : *L'Autonomie des Ports* (Imprimerie du journal du Havre, Le Havre, 1916).

I. — ANCIEN RÉGIME

L'autonomie fut la caractéristique initiale de nos ports. Ceux-ci s'occupaient seuls de leurs aménagements et des travaux d'entretien (dragages, reconstruction de jetées ou de môles, creusement de bassins). Ils faisaient face à ces dépenses au moyen de taxes et de droits d'un caractère local et généralement tarifés en rapport avec les installations et la sécurité offertes par l'établissement maritime. Ces péages étaient nombreux et divers : droits d'ancrage, de mouillage, de quaiage, d'écluse; droits de feux et de balisage, ces services étant entretenus par le port.

Les interventions de l'Etat étaient rares. Peu de ports doivent leur existence à l'initiative royale; Le Havre, cependant, fut construit sur l'ordre de François I^{er} en 1517; mais, dès qu'il fut aménagé, il devint autonome. Le roi n'intervenait, en fait, que pour restaurer un port ruiné par la guerre, ou encore dans un souci de défense nationale, pour le faire fortifier. La distinction n'est pas faite, à cette époque, entre ports de commerce et ports de guerre, de même qu'elle n'existe pas encore entre navires marchands et navires de guerre.

Colbert, afin de se tenir en contact plus étroit avec les établissements maritimes du royaume, dans le but aussi de tracer les grandes lignes d'une politique portuaire, introduisit, dans l'Ordonnance de 1681, quelques dispositions centralisatrices, qui nous paraissent aujourd'hui bien timides. L'Amirauté est réorganisée, et l'Amiral devient l'inspecteur des ports et rades; certains droits seront prélevés dans les ports pour l'entretien du service

de l'Amirauté (droits d'ancrage, tonnes et balises) ⁽¹⁾. Les juges de l'Amirauté connaîtront les dommages causés aux ouvrages des ports ⁽²⁾. D'autre part, Colbert édicte des règlements généraux de police, applicables à tous les établissements maritimes concernant l'exploitation et l'entretien de ceux-ci ⁽³⁾. Mais il précise (art. 231) qu'il n'entend pas toutefois « par la présente Ordonnance faire préjudice aux règlements particuliers faits pour la police d'aucuns ports... ».

Un *Conseil du Commerce* avait été créé en 1664. Il avait pour but d'établir un lien économique entre le pouvoir central et les principales places de commerce. Sa composition a varié, mais il a toujours compris des délégués des grands ports : Marseille, Bordeaux, Rouen, etc... Comme complément de cette organisation, l'Ordonnance du 30 août 1701 institua des Chambres de Commerce dans les villes désignées ci-dessus, à l'exception de Marseille qui en avait déjà une, et de Dunkerque où il venait d'en être créée par un édit de février 1700. La composition et le mode de nomination des Chambres de Commerce étaient loin d'être uniformes. Le pouvoir central avait laissé l'institution s'adapter aux habitudes et aux particularités de chaque ville.

Les Chambres de Commerce commencèrent à tenir le grand rôle qu'elles ont toujours joué dans la vie des ports, laissant aux municipalités le soin de tout ce qui concernait l'administration du port proprement dit, elles s'efforcèrent d'améliorer ses dépendances. Elles installèrent des phares, des feux, des appareils de sauvetage, firent creuser et draguer certaines passes inusitées, enga-

(1) Ordonnance de 1681. Livre I, titre I, art. 1 et 2.

(2) Ordonnance de 1681. Livre I, titre II, art. 7.

(3) Ordonnance de 1681. Livre III, art. 1, 7, 11, 20 à 23.

geant elles-mêmes, à l'aide de taxes, d'importantes dépenses pour les travaux.

En 1761, la direction et la surveillance des travaux qui étaient laissées aux collectivités locales, ou, au cas de défense nationale, dévolues aux ingénieurs militaires ⁽¹⁾, passèrent dans les attributions des ingénieurs des Ponts et Chaussées. En contre-partie de cette extension du pouvoir royal, le régime financier des travaux d'agrandissement fut quelque peu modifié et, aux contributions des Chambres de Commerce et des villes, furent ajoutées des sommes données par le Trésor et celles fournies par des taxes spéciales sur les marchandises.

II. — DE LA RÉVOLUTION A LA RESTAURATION (1791-1814)

Un décret de l'Assemblée nationale du 2 août 1791 supprima les treize Chambres de Commerce provinciales de l'Ordonnance de 1722. L'institution la plus active et la plus intéressée au développement des ports disparaissait. Deux ans plus tard la Convention, par la loi du 27 vendémiaire an II, abolissait tous les droits perçus par les Municipalités ou collectivités locales et décidait de les remplacer par une taxe sur le tonnage, perçue pour le compte de l'Etat : c'était, comme disait Barère, « une manifestation de centralité ». L'autonomie administrative et financière disparaissait. La mainmise de l'Etat sur les ports se poursuit par deux arrêtés des Consuls, en date du 28 nivôse et 19 ventôse an VIII, qui attribuèrent au Ministre de la Marine la confection et l'entretien des ouvrages maritimes.

(1) Voir l'œuvre portuaire de Vauban.

Un arrêté du 28 nivôse organise le corps des Ingénieurs des Travaux Maritimes. Ces ingénieurs, assimilés aux constructeurs de vaisseaux, sont recrutés parmi les ingénieurs de la Marine et ceux des Ponts et Chaussées. Cette militarisation des fonctionnaires chargés de surveiller et de diriger la construction des ouvrages maritimes est fort compréhensible si l'on songe que la distinction des ports de commerce et des ports de guerre n'existe pas à cette époque. Celle-ci, cependant, par suite des guerres contre les Anglais et des préparatifs d'expédition navale, devait bientôt se faire jour. L'arrêté du 22 floréal an X jeta les bases de l'organisation qui devait durer jusqu'à l'époque actuelle.

Art. I. — À compter du 1^{er} messidor an X, les ouvrages et établissements maritimes des ports et rades de Brest, Lorient, Cherbourg, Rochefort, Toulon et Boulogne ⁽¹⁾, l'entretien des phares, fanaux, balises, feux, feront seuls partie des attributions du ministère de la Marine.

Art. II. — Tous les travaux des ports de commerce seront dans les attributions du ministère de l'Intérieur et continueront à être dirigés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées ⁽²⁾.

La loi du 27 vendémiaire an II avait réalisé une centralisation financière complète. Le produit des taxes sur le tonnage qu'elle instituait était destiné au Trésor, et celui-ci finançait les travaux. Les inconvénients d'une centralisation administrative n'apparaissent pas tout de

(1) A cause des préparatifs de l'expédition projetée en Angleterre.

(2) La construction et l'entretien des ports de commerce revient donc aux ingénieurs des Ponts et Chaussées. Les ingénieurs militaires des Travaux Maritimes ne s'occupèrent plus que des travaux des ports de guerre.

suite; ceux d'une centralisation financière excessive sont beaucoup plus directement et aisément perceptibles. C'est pourquoi la loi du 14 floréal an X, relative aux Contributions indirectes, décide, dans son article VI, qu'une contribution sera perçue dans tous les ports de la République, dont le produit sera exclusivement affecté aux dépenses d'entretien et de réparation des ports: elle sera égale à la moitié du droit de tonnage et sera perçue de la même manière que ce droit. Plus loin, dans son article VIII, la loi stipule : « Il sera tenu un état des produits de la contribution dans chaque port, et ce produit sera employé au profit du port dans lequel il aura été perçu. » C'est là une modification profonde du système révolutionnaire et un aveu de la nécessité de conserver un lien, ou tout au moins une proportion, entre les recettes produites par un port et les crédits affectés à son entretien et à son amélioration. Aussi ne nous étonnerons-nous pas si, en 1910, durant les discussions qui précédèrent la loi de 1912 relative à l'autonomie portuaire, de nombreux partisans de ce régime rappelèrent les articles VII et VIII de la loi de floréal an X, lorsqu'ils s'attaquèrent au principe de la centralisation.

III. — LA RESTAURATION (1814-1830)

Les sages dispositions de la loi de floréal an X furent malheureusement d'une application assez éphémère. Une loi du 23 septembre 1811 supprime cette affectation des taxes et crée un fonds commun destiné à la fois aux travaux neufs et aux travaux d'entretien de tous les ports du Royaume. Bientôt les inconvénients d'un tel système apparaissent, qui fait dépendre les travaux

nécessaires des ressources de budgets parfois défailants.

C'est pourquoi la loi du 24 mars 1825 dut revenir à la spécialisation des recettes; toutefois celle-ci revêtit une forme assez différente de celle que l'on avait cru devoir supprimer en 1814.

Article unique. — « ...dans les ports de commerce où le Gouvernement jugera nécessaire d'entreprendre des travaux extraordinaires et où il établira des droits de péage pour subvenir aux frais de ces travaux, le droit de navigation et le demi-droit de tonnage, créés par la loi du 20 mai 1802, cesseront d'être perçus pendant tout le temps que dureront les nouvelles perceptions. »

Ce n'était donc pas un retour pur et simple au système de la loi de floréal an X, mais cependant le Gouvernement reconnaissait implicitement, et pour le cas de travaux extraordinaires seulement, la nécessité d'une affectation des recettes locales au port lui-même.

IV. — LA MONARCHIE DE JUILLET, LA II^e RÉPUBLIQUE, LE II^e EMPIRE (1830-1870)

L'essor économique donne à la navigation, sous le règne de Louis-Philippe, une importance accrue. Aussi relève-t-on durant cette période deux mesures importantes :

1^o) La loi du 27 mai 1837 réorganise le fonds commun, institué par la loi de 1814, pour les travaux maritimes. Deux nouvelles sources alimentent celui-ci : l'ex-

cèdent des recettes lui est affecté; la loi autorise des emprunts sous réserve de l'approbation du Ministre des Finances;

2°) En 1839 est créé le Ministère des Travaux Publics. Les Ponts et Chaussées lui sont rattachés. Il devient le ministère des Ports.

Ces mesures financières et administratives eurent une heureuse influence sur l'équipement de nos établissements maritimes. De grands programmes de travaux neufs furent entrepris : d'ailleurs l'apparition de la vapeur allait obliger les ports à des aménagements nouveaux.

La deuxième République, pendant sa courte existence, affecta au développement de nos établissements maritimes 29 millions, fournis uniquement par le budget national au titre des Travaux Publics. La centralisation administrative et financière est à son apogée.

La prospérité économique, jointe aux progrès de la navigation dans la sécurité et la régularité des services, marqua son influence sur le développement de la flotte commerciale française sous le Second Empire. L'attention des pouvoirs publics se tourna vers les ports. L'Empereur avait le droit, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, d'autoriser les travaux d'utilité publique par décret rendu en la forme de règlement d'administration publique. Une somme globale de 239 millions environ fut alors attribuée à l'aménagement et l'amélioration des établissements maritimes. Cette somme ne fut pas entièrement fournie par le Trésor; devant l'importance de la dépense, le pouvoir central eut l'idée de faire appel au concours des collectivités locales intéressées. Les Chambres de Commerce, notamment, furent sollicitées. Celles-ci, supprimées par la

Révolution, avaient été rétablies par un décret du 3 nivôse an XI; mais leurs attributions définitives ne dataient que des décrets des 3 septembre 1851 et 30 août 1852. Considérant à juste titre qu'il était de leur intérêt d'aider à l'extension de nos ports, elles contribuèrent à ces dépenses en offrant 36 millions sous forme d'avances et de subsides.

V. — LA III^e RÉPUBLIQUE

La III^e République, de 1871 à 1879, c'est-à-dire pendant la période où elle dut assurer le paiement de l'indemnité de guerre et rétablir notre situation financière, connut de graves difficultés de trésorerie. Elle n'en consacra pas moins 45 millions aux travaux extraordinaires des ports. De leur côté, les collectivités intéressées fournirent à l'Etat 68 millions à titre d'avances remboursables par annuités.

Malgré ces sacrifices déjà lourds, si on tient compte des difficultés d'alors, les nécessités du commerce et l'obligation pour nos ports de se moderniser à un rythme au moins égal à celui des ports étrangers, et de s'adapter aux progrès sans cesse croissants de la navigation, décidèrent M. de Freycinet à faire voter 531 millions pour les établissements maritimes.

Malheureusement, ce plan grandiose ne fut pas exécuté. Pendant les premières années qui suivirent la loi de classement des ouvrages (28 juillet 1879), les Ponts et Chaussées eurent à leur disposition toutes les sommes nécessaires. Mais bientôt la compression progressive des crédits inscrits au budget amena les ingénieurs à restreindre les limites du plan primitif. Ne furent exécutés

que les travaux déjà entrepris ou ceux non encore commencés, mais d'une indiscutable urgence. Force fut de faire appel de nouveau aux emprunts et aux fonds de concours des Villes, Départements et surtout des Chambres de Commerce maritimes.

Afin d'assurer le remboursement de ces subsides et de ces avances consentis par les collectivités locales, la loi du 30 janvier 1893 décide que des droits de tonnage spéciaux seraient perçus dans les ports intéressés et affectés au service des emprunts contractés. Cinq ans plus tard, la loi du 9 avril 1898 sur les Chambres de Commerce organisait l'action de celles-ci dans l'aménagement des ports. L'article 15 prévoit la possibilité de leur concéder les travaux publics ou l'outillage, et les art. 22 et 23 règlent les modalités et les formes des emprunts qu'elles peuvent contracter à cet effet. Dès lors, l'influence prise par les Chambres de Commerce dans la vie des établissements maritimes ne cessera de croître; par un curieux retour des choses, elles retrouveront la place importante qu'elles avaient occupée dans ce domaine sous l'Ancien Régime.

Ceci ne tarda pas à être officiellement reconnu. Le Parlement, partagé entre l'obligation de voter des crédits importants nécessités par l'accroissement du trafic et du tonnage des bâtiments et la crainte de céder à de pures sollicitations locales sans fondement, posa le principe que les programmes de travaux publics devraient, dans l'avenir, faire obligatoirement état de contributions à fournir par les intéressés. Ce principe avait, au surplus, l'avantage de soulager d'autant le budget des Travaux Publics. La loi du 7 avril 1902 établit, à cette fin, des péages locaux assis sur les navires au profit des Chambres de Commerce, Villes, Départements et Eta-

blissements publics, et destinés à assurer à ceux-ci le remboursement des sommes versées par eux pour l'exécution des travaux. La loi réorganise aussi le régime des fonds de concours. La règle admise fut la suivante : la part de la dépense à demander aux fonds de concours est fixée à 50 % pour les grands ports dits « nationaux » (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, Bordeaux et Marseille), et 66 et 75 % pour les ports dits « régionaux » de moindre importance.

Ce système fonctionna normalement. Malheureusement, cet équilibre établi dans la collaboration de l'Etat et des collectivités locales au financement des travaux maritimes, devait être rompu durant la guerre. La part exigée des fonds de concours s'accrut suivant une progression accélérée. Alors que la part annuelle de contribution de l'Etat n'augmentait guère que $1/5$ (24 millions au lieu de 20), celle des Chambres de Commerce passait de 22 millions à 72 millions, soit une augmentation de 300 %. Cela détermina une aggravation massive des taxes de péage, qui furent portées au quintuple du taux pratiqué en 1914.

CHAPITRE III

L'administration des ports avant la guerre

Nous venons de jeter un coup d'œil sur l'historique de l'organisation administrative de nos établissements maritimes. Avant d'aborder l'étude des réformes de l'après-guerre il convient, nous semble-t-il, de décrire, d'une façon plus détaillée, les diverses attributions des fonctionnaires chargés de la gestion et de l'exploitation de nos ports. A défaut d'autre mérite, cette investigation aura celui de montrer d'une façon saisissante le fouillis inextricable que provoque une centralisation excessive.

A cette époque il n'y a pas moins de cinq ministères intéressés à l'organisation et au fonctionnement des ports ⁽¹⁾ :

1°) *Le Ministère des Travaux Publics.*

Sont de sa compétence toutes questions relatives aux travaux neufs et d'entretien qui ressortissent à la direction des Ponts et Chaussées — service maritime;

Les officiers et maîtres de port chargés de l'exploitation et de la police de la navigation dans le port et les

(1) HUYARD : *Vers l'autonomie des ports de commerce* (Bordeaux, 1927).

rades sont des fonctionnaires de son département. De même les agents préposés à la police des quais;

La police des voies navigables et le contrôle des chemins de fer qui les desservent;

Enfin, il délivre les concessions et contrôle les concessionnaires de l'outillage, fixe les taxes et fait respecter les clauses du cahier des charges;

2°) *Le Ministère du Commerce.*

Dont la compétence est intéressée dans toutes les questions où interviennent les compagnies consulaires. Nous venons de voir la part considérable prise par les Chambres de Commerce dans la gestion des intérêts maritimes;

3°) *Le Ministère de la Marine,*

contrôle le service du pilotage;

exerce ses pouvoirs de police sur les gens de mer par l'intermédiaire des fonctionnaires de l'Inscription maritime;

contrôle les navires, et fait respecter les règlements relatifs à l'entretien du matériel par les inspecteurs de la navigation;

4°) *Le Ministère de l'Intérieur*

exerce son pouvoir général de police, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'immigration et de l'émigration;

entretient un personnel spécialisé chargé du service sanitaire du port et règle ce service;

contrôle tout ce qui ressortit à la participation muni-

cipale, à la police, l'éclairage et l'entretien des chaussées de communications.

5°) *Le Ministère des Finances.*

La Direction des Douanes

surveille le mouvement des marchandises et des navires;

contrôle la francisation et tient l'état hypothécaire des navires;

perçoit les péages et interprète les tarifs;

règle en dernier ressort les questions relatives aux engagements financiers de l'Etat et des établissements publics intéressés.

La Direction du Domaine

perçoit les redevances domaniales pour occupation du domaine public maritime et du domaine privé.

Les ingénieurs des Ponts et Chaussées sont, en fait, les chefs de l'exploitation; ils règlent le mouvement des navires et assurent, entre les usagers, la répartition des diverses installations (quais, hangars, grues). La plus grande partie de l'outillage est, d'ailleurs, concédé suivant des cahiers des charges-types dressés par l'Administration. Très souvent ces concessionnaires sont des Chambres de Commerce.

Pour les travaux, une distinction est faite entre travaux neufs et travaux d'entretien. Les charges de ceux-ci sont complètement assurées par l'Etat (balisage et éclairage, ouvrages fixes construits, chenaux, dragage des passes, môles, bassins, formes de radoub, etc...). Les travaux neufs, au contraire, sont financés par l'Etat et

les collectivités locales suivant des règles précédemment exposées ⁽¹⁾.

Mais la centralisation et la concentration excessives mettaient, à cette époque, des obstacles aux moindres initiatives. En 1907, M. Siegfried, dans un savant exposé des motifs de la proposition de loi sur l'autonomie, critiquait la formation en corps indépendants des divers fonctionnaires concourant à l'administration des établissements maritimes. « Ce sont, ajoutait-il, les administrations centrales dont ils dépendent respectivement qui devront se mettre d'accord, après plusieurs mois de formalités et de correspondances inutiles. »

Une question doit-elle être résolue ? Une décision rapide doit-elle être prise ? La chose est impossible : aucune initiative, aucune personnalité ne peut agir sur place. Par exemple, un problème est-il soulevé intéressant à la fois le Service Sanitaire (Ministère de l'Intérieur) et l'Inscription maritime (Ministère de la Marine), qui donnera la solution ? Personne n'est compétent dans le port pour une telle mesure ; il faut en référer à Paris. Une question est-elle à régler entre le Chef de service des Douanes et l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, il faut en référer à Paris. On est toujours obligé de faire appel à l'Administration centrale : plusieurs mois de formalités et de correspondances inutiles.

Les départements ministériels décideront des ordres et des instructions sans aucune unité de vue ni d'action ; car si les représentants du Pouvoir central sont différents dans un port, n'oublions pas que le Pouvoir central lui-même n'est pas unifié. Cette organisation aboutit à ce résultat bizarre : une centralisation excessive des

(1) Voir page 46.

moindres affaires à Paris, où il y a dispersion d'attributions et perte de temps ⁽¹⁾.

Enfin, quand une décision est intervenue, qui est responsable? A qui s'en prendre si les intérêts maritimes ont été négligés? Aux fonctionnaires locaux ou à ceux de l'administration centrale?

En dehors du manque d'unité des services de l'exploitation et des retards apportés aux solutions des questions d'administration courante, la centralisation provoque, dans la mise en œuvre des travaux, des lenteurs incroyables. Rien n'est plus éloquent que ces lignes tirées du livre de M. Chardon sur le ministère des Travaux publics à propos des formalités relatives à l'exécution d'améliorations des ouvrages existants ⁽²⁾. « L'Ingénieur en chef du port dresse un avant-projet, l'envoie au Ministre avec un rapport exposant les diverses solutions pour la construction du nouvel ouvrage.

« Cet avant-projet est soumis au Conseil Supérieur des Ponts et Chaussées : rapport, examen, discussions, procès-verbaux et avis.

« Intervention de l'autorité centrale, examen, rapport, décision du Ministre, choisissant l'un des solutions et invitant les ingénieurs à soumettre l'avant-projet choisi à l'enquête d'utilité publique.

« Renvoi de l'affaire dans le département, transmission au Préfet. Examen dans les bureaux de la Préfecture. Arrêté préfectoral ordonnant l'ouverture d'une enquête de 20 jours.

« Affichage et publication dans toutes les communes intéressées. Ouverture des registres d'enquête.

(1) BOIN : *La condition économique et administrative des ports français* (Lille, 1909).

(2) CHARDON : *Les Travaux publics* (Paris, 1904).

« Réunion de la Commission d'enquête quelques jours après la fermeture de celle-ci. Comparution des ingénieurs. Rapport, discussion, avis, procès-verbaux.

« Consultation de la Chambre de Commerce. Rapport. Discussion, avis, procès-verbaux. Si l'ouvrage à construire est dans la zone frontière, instruction mixte avec le service de la guerre, nouveaux rapports, nouvelles conférences, etc...

« Etablissement du projet définitif avec devis et plans à l'appui.

« Rapport complémentaire de l'ingénieur en chef pour résumer tout ce qui s'est passé jusque là. Transmission aux bureaux de la Préfecture dont l'incompétence est notoire en la matière. Avis du Préfet. Transmission au Ministre des Travaux publics.

« Renvoi au Conseil Supérieur des Ponts et Chaussées, rapport nouveau, résumé de l'affaire, discussion, avis, procès-verbal.

« Examen dans les bureaux de l'administration centrale; préparation de la lettre d'envoi au Conseil d'Etat. lettre qui est un nouveau rapport sur l'affaire.

« Examen de la section des travaux publics au Conseil d'Etat. Rapport, discussion.

« Examen en Assemblée générale du Conseil d'Etat. Rapport, discussion.

« Retour au Ministère des Travaux publics.

« Signature du décret par le Ministre, par le Président de la République.

« Insertion au *Journal Officiel*. »

Il ne faut pas moins de 15 à 18 mois pour que toutes ces formalités soient accomplies. Pendant ce temps, l'ouvrage ne reçoit aucune amélioration.

Mais cela est peu de chose en comparaison de la pro-

cédure de mise en œuvre des travaux neufs. Dans ce cas, en effet, une loi du 27 juillet 1870 pose le principe de la nécessité d'une loi préalable autorisant la construction de l'ouvrage. Il faut donc ajouter à la procédure administrative que nous venons de décrire, les formalités de la procédure parlementaire préalable.

On imagine sans peine les retards avec lesquels les travaux sont entrepris. L'histoire de notre politique portuaire en compte beaucoup d'exemples. « Ainsi ⁽¹⁾ on a établi à grands frais, au Havre, une cale sèche de 192 mètres pour les transatlantiques. Au moment de sa confection la longueur des navires projetés était déjà bien supérieure ! On a construit un quai d'escale avec tirant d'eau de 9 mètres ; les bâtiments de mer que l'on devait y recevoir furent construits entre temps ; ils calaient 12 et 13 mètres!... »

CONCLUSION

Nous sommes à même, maintenant, de dégager les inconvénients et les erreurs de notre politique portuaire d'avant-guerre.

De l'historique de l'Administration des ports aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, trois idées principales nous semblent se dégager :

1^o) La Révolution ayant enlevé toute autonomie administrative à nos établissements maritimes, l'art. 538 du Code civil les classa dans le domaine public de l'Etat. Ceux-ci, dès lors, furent entretenus et améliorés sur les fonds du Trésor. Nous avons remarqué, d'ailleurs, comment en l'an X force fut de revenir, dans une certaine

(1) Cité par BOIN, *ibid.*

mesure, à l'affectation aux travaux neufs des taxes locales sur le tonnage. Quoi qu'il en soit, jusqu'en 1850, la construction et l'entretien des ouvrages furent toujours assurés par les seules ressources du budget national.

2°) A cette date, devant la nécessité croissante d'agrandissements et d'aménagements nouveaux en outillage, les collectivités locales furent sollicitées d'apporter une aide financière aux dépenses engagées par le Ministère des Travaux publics. Ce fait nous paraît capital. C'est une reconnaissance implicite du caractère régional, avant que national, des établissements maritimes, caractère qui semble avoir été négligé par l'organisation administrative de l'an VIII.

3°) Dans la suite, cette collaboration devient habituelle. Les Chambres de Commerce maritimes reprennent le rôle heureux qu'elles tinrent longtemps aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles. La contribution des collectivités locales au financement des travaux va en augmentant. En 1924, plus de 85 % des sommes affectées à ceux-ci sont fournis par les Chambres de Commerce. Celles-ci sont à cette époque les grandes animatrices de la vie économique des ports. Elles sentent, à juste titre, toute la valeur et l'étendue des efforts qu'elles font pour maintenir nos établissements maritimes à la hauteur d'une tâche rendue de jour en jour plus difficile par les progrès de la navigation.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le mouvement de réforme

Le xix^e siècle a connu une transformation complète du mode d'exploitation des transports maritimes. L'adaptation de la machine à vapeur à la propulsion des navires a révolutionné l'armement. On a pu dire justement qu'en 50 ans, la navigation a fait plus de progrès que dans les trois siècles précédents. Il ne faut cependant rien exagérer, et du jour au lendemain la vapeur n'a pas remplacé le voilier sur mer. La machine n'a d'abord été qu'une auxiliaire pour les atterrissages et les pannes de vent, ou la bonne tenue de la route par gros temps. Elle a pris ensuite une plus grande importance, dans les navires munis de roues à aubes notamment. Enfin, la voile ne fut plus considérée que comme une auxiliaire de la machine, pour accélérer l'allure par bon vent et, surtout, pour tenir la cape en mauvaise mer. Vers 1890, les longs-courriers à vapeur portaient encore des mâts gréés pour tenir la toile.

La régularité des services et l'augmentation de la

vitesse des liners ne furent pas immédiates. Dès lors, une grande célérité n'était pas nécessaire dans les travaux d'aménagements des ports. Nos établissements maritimes, de 1850 à 1880, ne souffrirent pas trop des défauts de notre organisation portuaire et des lenteurs administratives. Ils s'adaptèrent, sans grands retards, aux nouvelles conditions de la navigation. Les changements dans la propulsion des navires n'influèrent, en somme, que sur la vitesse et la régularité du trafic; mais le tonnage des bâtiments n'augmentant pas de façon sensible, les ouvrages existants ne demandaient que l'entretien habituel et qu'une amélioration sans grande urgence.

Tout différent devint le problème lorsqu'à la fin du xix^e siècle, et au début du xx^e, on assista à des progrès très rapides dans l'architecture navale. L'apparition des services réguliers des paquebots de longueur et de tonnage gigantesques nécessitèrent la confection immédiate d'ouvrages nouveaux et l'agrandissement de ceux déjà existants, sous peine de perdre la précieuse clientèle des gros navires. Il fallait creuser les chenaux, approfondir les bassins, agrandir les formes de radoub, et cela dans un temps relativement court, car on construit les ports pour les navires, et non les navires pour les ports.

C'est alors que se fit sentir, d'une façon parfois intolérable, la déficience de l'organisation française. Les formalités interminables, conséquences directes de ce régime, occasionnèrent des retards désastreux dans l'aménagement de nos établissements maritimes. On mettait en chantier en Angleterre, par exemple, un navire destiné à la ligne Nord-Atlantique. Il devait toucher Le Havre. Sa calaison était supérieure à la profondeur moyenne du chenal d'accès et de l'avant-port. On décidait de draguer ces ouvrages, on entreprenait

à peine les travaux, que le navire était lancé et commençait sa carrière : quelquefois, c'était en France même que ce navire était construit.

Voici, d'ailleurs, le tableau des longueurs et tirants d'eau des longs-courriers de la Compagnie Générale Transatlantique :

1862-1866 : 100 mètres de longueur; 6 m. 60 tirant d'eau.

1880 : <i>Bourgogne</i>	{	150 mètres de longueur; 7 m. tirant d'eau.
<i>Gascogne</i>		
<i>Champagne</i>		
<i>Bretagne</i>		

1900 : <i>Touraine</i>	{	190 mètres de longueur; 9 m. tirant d'eau.
<i>Savoie</i>		
<i>Lorraine</i>		
<i>Provence</i>		

Ainsi, au début du xx^e siècle, assiste-t-on dans tous les pays à de grands efforts pour l'aménagement des établissements maritimes. Douvres creuse ses bassins à 10 m. 30 ; Southampton, dont la profondeur moyenne était de 9 m. 75, affouille un bassin à 13 mètres. Dans tous les ports destinés à recevoir des longs-courriers, on prévoit des quais d'amarrage de 11 mètres de cale par morte-eau, au moins.

De 1885 à 1900, Hambourg consacre 299 millions pour le creusement de ses bassins; Brême et Bremerhaven 105; Liverpool 113, etc...

En France, une politique portuaire vieillie, dictée trop souvent par de simples préoccupations électorales, nous fait éparpiller nos efforts tout le long de la côte.

Les grands ports souffrent de cette attitude du Gouvernement : Le Havre, en 1903, se voit affecter 20 millions pour ses travaux. Quelle différence avec l'étranger ! Or, à cette époque, Le Havre, Marseille, Bordeaux, tous les grands ports, étaient une source de revenus importants pour le Trésor. Les taxes douanières, à la fin de l'année, étaient un précieux appoint aux recettes diverses du budget. Au Havre, en 1907, les simples droits de quai, de santé et de statistique rapportèrent 3.476.471 francs, ce qui, à l'heure actuelle, ferait près de 30 millions de notre monnaie. Cette prospérité de nos grands établissements maritimes était compromise, cependant, par le défaut d'aménagement. Les crédits qui leur étaient affectés n'étaient pas en rapport avec les ressources qu'ils procuraient au Trésor. Ils sentaient le besoin immédiat de s'affranchir du joug pesant de l'Etat, et l'exemple des ports étrangers largement décentralisés les encourageait dans cette voie.

D'autre part, cet accroissement du tonnage et de la vitesse des navires eut d'autres conséquences. Les dépenses considérables d'entretien de ces bâtiments et le capital énorme qu'ils représentent obligent les armateurs à écourter le plus possible les stations dans les ports, — le navire ne rapportant rien à ce moment-là, — et à ne rechercher que les ports où ils sont sûrs de trouver du frêt. Abréger les stations dans les ports, et donc choisir les établissements maritimes où les opérations de chargement et de déchargement sont le plus rapidement faites — même si elles sont plus chères — tel est le principe. D'où, nécessité d'un outillage perfectionné et d'une bonne exploitation. Dans nos ports, à cette époque déjà, les Chambres de Commerce sont concessionnaires du matériel de manutention des marchan-

disés; mais l'exploitation, elle, est assurée par l'Etat. Celui-ci, devant la complexité croissante de l'industrie portuaire, n'est plus apte à ce rôle. La multiplicité des services, la centralisation et la concentration qui règnent dans notre organisation administrative sont un obstacle constant au développement de nos établissements maritimes. Nous avons, nous semble-t-il, suffisamment insisté sur la complexité effarante de l'administration d'avant-guerre pour ne pas avoir à démontrer son incapacité complète à s'adapter aux nouvelles conditions d'exploitation.

LA LOI DE 1912

Une des premières manifestations officielles du désir unanime de décentralisation remonte à 1884. A cette date la Chambre de Commerce de Bordeaux envoie au Ministre du Commerce un rapport détaillé sur la nécessité absolue d'une réforme du régime administratif. En 1885, M. Pastoureau, ingénieur de la Marine, dans une lettre au Ministre du Commerce, exprime à ce dernier ses craintes sur l'avenir de nos établissements maritimes, s'ils continuent à être ainsi étouffés par un système de centralisation excessive. Le port du Havre, dans la personne de ses usagers, ainsi que des armateurs et négociants de la place, se mit à la tête du mouvement. Les deux députés, MM. F. Faure et Siegfried, présentent, en 1886, une proposition de loi où, pour la première fois, le Parlement est sollicité de confier aux Chambres de Commerce l'administration des ports. La législation s'achève sans que le texte en ait été discuté.

Sans plus de succès que la première, plusieurs propositions devaient, par la suite, être présentées par M. Le

Cour-Grandmaison en 1888, M. Janet en 1903. En 1906, le Ministre du Commerce prescrivit une enquête sur le régime administratif et financier des établissements maritimes.

Le 11 décembre 1906, sur la proposition de M. Louis Brindeau, maire du Havre, la Chambre votait la résolution suivante signée de MM. Brindeau, Thierry, Goude, Farjon, Dion et Ballande, et acceptée par le Ministre des Travaux publics : « *La Chambre, considérant qu'il est urgent de mettre nos ports de commerce en mesure de satisfaire aux exigences croissantes de la navigation et de soutenir la lutte contre la concurrence étrangère ; qu'il y a lieu de rechercher les moyens d'y parvenir rapidement en évitant les lenteurs et les complications résultant d'une centralisation excessive ; invite le Gouvernement à étudier les réformes du régime administratif de nos ports, notamment par l'extension des attributions des Chambres de Commerce.* »

M. Jules Siegfried dépose, le 7 mai 1907, une proposition de loi tendant à créer, dans chaque port, des syndicats autonomes. Ces syndicats, composés de représentants des armateurs, de membres du Conseil Municipal et du Conseil Général, de délégués des grandes Compagnies de Chemins de fer et de membres de la Chambre de Commerce, assureraient, sous le contrôle de l'Etat, l'exploitation des ports, l'initiative et la surveillance des travaux d'entretien et des travaux neufs. La proposition ne vint même pas en discussion. Cependant, les services administratifs du Ministère du Commerce avaient fini l'enquête prescrite en 1906 par le Ministre et préparaient un avant-projet de loi sur l'autonomie des ports qui, après examen des Présidents des Chambres de Com-

merce, fut déposé sur le bureau de la Chambre le 19 octobre 1909.

Le projet, légèrement retouché par la Commission du Commerce et de l'Industrie, fut voté par la Chambre le 29 mars 1910 presque sans débat.

Le Sénat l'adopta définitivement le 22 décembre 1911.

Promulguée le 5 janvier 1912 la loi parut à l'*Officiel* le 10 du même mois sous le titre de « *Loi sur le Régime des Ports maritimes de commerce* ».

La loi permet de donner aux établissements maritimes de commerce une certaine autonomie, très limitée. L'autonomie complète n'existe, d'ailleurs, nulle part. Les ports anglais eux-mêmes ont leur charte spéciale, constituée par un bill du Parlement, qui, en accordant le droit d'exproprier et celui de percevoir les taxes, impose toutes les conditions jugées utiles pour sauvegarder l'intérêt public; au surplus, il existe toujours un contrôle de l'Etat. Une indépendance complète vis-à-vis de l'Etat n'est pas souhaitable pour beaucoup de raisons dont deux, entr'autres, sont déterminantes. La défense nationale et l'intérêt du pays justifient les droits de regard du pouvoir central sur certains grands ports appelés pour cette raison « nationaux » (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, Bordeaux, Marseille). Ensuite, ces ports ne pourraient faire face, seuls, à leurs dépenses d'aménagement sans instituer des droits spéciaux élevés qui détourneraient le commerce vers d'autres établissements continentaux étrangers.

La loi prévoit, dans son article 1^{er}, que l'administration des ports peut être remise, par décret rendu en Conseil d'Etat sur proposition des Ministres des Travaux publics, du Commerce et des Finances, à un *Conseil d'Administration*.

Celui-ci est composé de 15 membres (art. 5).

1°) Le Président de la Chambre de Commerce, président de droit;

2°) Cinq membres désignés par la Chambre de Commerce;

3°) Six membres nommés par décret dont deux choisis sur une liste dressée par la Chambre de Commerce et un troisième sur son avis;

4°) Un membre désigné par le Conseil général;

5°) Un membre désigné par le Conseil municipal;

6°) Un ouvrier du port.

Le Préfet du département et le Sous-Préfet de l'arrondissement ont entrée au Conseil et voix consultative. L'Ingénieur en chef assiste aux séances du Conseil.

Le projet de loi avait écarté l'idée de conférer la gestion exclusive aux Chambres de Commerce. Le Gouvernement ne tenait pas à cette solution, car il lui semblait qu'elle désarmait l'Etat et le plaçait définitivement dans l'impossibilité de coopérer à l'administration des établissements français. D'où la création de cet organisme nouveau : le Conseil d'Administration. On demanda alors que ces compagnies aient la majorité dans le Conseil; le rapporteur, M. Chaumet, critiquant cette suggestion, fit valoir que c'eût été, « sous une forme déguisée leur assurer encore la maîtrise exclusive ». Il fit observer, aussi, qu'en dehors du Président, qui est le Président de la Chambre de Commerce et des 5 membres désignés par celles-ci, elles pouvaient en présenter d'autres sur la liste par elle dressée aux termes du 3° de l'article 5 réglant la composition du Conseil.

L'article 2 définit les attributions de cet organisme.

ART 2 : le Conseil d'Administration statue définitivement :

1°) Sur les travaux d'entretien du port et de ses accès;

2°) Sur les travaux d'amélioration n'entraînant aucune modification essentielle des ouvrages existants et effectués sans le concours financier de l'Etat;

3°) Sur tout ce qui concerne l'installation et l'administration de l'outillage du port, l'exploitation des voies ferrées, des quais, l'éclairage et les distributions d'eau à quai (prises d'eau pour les navires), pour tout ce qui n'incombe pas au service des phares (éclairage, balisage des côtes, rades et chenaux) et aux services municipaux d'eau, gaz et électricité;

4°) Sur l'organisation des services d'incendie et celui du sauvetage de navires, cargaisons et passagers, sur l'organisation des services de sécurité, propreté et police du port;

5°) Sur les modifications et l'affectation des péages locaux temporaires prévus par la loi de 1902 dans les limites des maxima de taux et de durée fixées par la loi ou le décret d'institution de ces péages.

Le service de l'entretien, qui était assuré par les soins et aux frais du Ministère des Travaux publics, est remis au Conseil du port qui est intéressé à réaliser toutes les améliorations et les économies. Les travaux de réparations qui exigeaient une autorisation ministérielle seront, dès lors, exécutés sans intervention du pouvoir central. Au delà de 50.000 francs, il fallait une autorisation par décret en Conseil d'Etat, après une succession incroyable de formalités que nous avons décrites. Désormais, tous travaux qui n'entraînent pas une modification essentielle des ouvrages et qui peuvent être exécutés sans le concours financier de l'Etat, seront entrepris sans intervention du pouvoir central. C'est là une réforme discrète, mais d'une grande importance pratique.

Touchant l'installation et l'administration de l'outillage du port, la situation demeure inchangée pratiquement, puisque dans la majeure partie des cas ceux-ci étaient concédés aux Chambres de Commerce. Cependant, puisqu'en vertu de l'article 1^{er}, les droits et obligations de l'Etat en matière de domanialité et de travaux sont conférés au Conseil d'Administration, celui-ci rentrera, en lieu et place de l'Etat, en possession de tous les éléments concédés à la fin de la concession. Pour l'extension des concessions existantes et pour l'octroi de nouvelles, le Conseil, et non plus l'Etat, aura charge de les délivrer : de même il lui incombe désormais de veiller à l'observation des clauses du cahiers des charges par les concessionnaires.

L'article 4 prévoit un nombre important de cas dans lesquels le Conseil est obligatoirement appelé à donner son avis. Cette disposition n'existait pas dans le projet primitif; elle fut ajoutée par les Présidents des Chambres de Commerce, afin que soit assurée, dans une certaine mesure, la coordination de tous les services du port, alors même que quelques-uns de ces derniers restent entièrement organisés et dirigés par le Pouvoir central ou la Ville. C'est ainsi que, par exemple, le Conseil d'Administration est consulté sur toutes les questions relatives au service des phares (Ministère des Travaux publics) ou du service municipal de police (Ville) dans la mesure où celui-ci collabore à la police du port.

De la centralisation excessive on passait ainsi à une décentralisation avancée. Un certain nombre de situations étaient, cependant, prévues par la loi, dans lesquelles les délibérations du Conseil ne deviendraient exécutoires que si elles étaient sanctionnées par l'autorité supérieure. Ces cas réservés comprenaient, notam-

ment : l'hypothèse où les travaux projetés entraînent des transformations ou des modifications essentielles dans les ouvrages du port ou de ses accès, — ou bien le cas où ces travaux seraient effectués avec le concours financier de l'Etat, — ou bien les mesures sur l'organisation ou le fonctionnement du service du pilotage prises par le port.

Le Conseil nommait à tous les emplois du port, mais en se conformant aux lois et règlements spéciaux à certaines catégories d'agents. Toutefois, l'Ingénieur en chef, les ingénieurs secondaires et commis des travaux restaient nommés par le Ministre des Travaux Publics, ainsi que les officiers et maîtres de port.

Du point de vue financier, la loi établissait une distinction entre les ressources ordinaires constituées par les produits des droits de quai, d'outillage, péages locaux. Les ressources extraordinaires comprenaient les recettes produites par les emprunts autorisés, les dons et legs, et surtout les produits des péages appliqués en vertu de la loi de 1902 et destinés à financer les travaux d'amélioration.

La même distinction se retrouvait dans les dépenses. Le budget ordinaire comprenait tous les frais d'entretien du port et des services qu'il assure, les traitements des fonctionnaires que le Conseil nommait aux emplois du port. Le budget extraordinaire comprenait les travaux d'amélioration. La loi prescrivait, en outre, l'établissement annuel d'un compte général de dépenses et de recettes établi pour l'année précédente par le Conseil d'Administration et soumis, avant le 1^{er} janvier, à l'approbation du Ministre des Travaux Publics et du Ministre du Commerce et de l'Industrie.

L'article 14 prévoyait que les conditions d'application

de cette loi seraient déterminées par des Règlements d'administration publique rendus sur la proposition des Ministres du Commerce et de l'Industrie, des Travaux Publics et des Finances.

Les Chambres de Commerce des grands ports se mirent en campagne afin de hâter l'application. Sur leur initiative, une Commission fut réunie le 26 mai 1912 sous la présidence de M. Colson, Conseiller d'Etat. Celle-ci était composée de députés, de membres du Conseil d'Etat et de représentants des grands ports et des armateurs. La Commission se mit au travail, mais en raison des retards apportés par l'Administration et des navettes répétées des projets, le texte de décret ne devait être promulgué que le 10 mars 1916. On était en pleine guerre. La loi de 1912 ne devait jamais être appliquée.

L'EXPERIENCE DE LA GUERRE

Economiquement, la guerre devait modifier complètement les courants commerciaux existants. Les industries travaillant presque toutes à la Défense nationale, les exportations tombent rapidement très bas. Par contre, les importations se font massives, et presque tous les navires fréquentent uniquement les grands ports. Les petits ports sont délaissés; leurs abords ne sont ni dragués par les bâtiments de la flotte pour enlever les mines, ni protégés par des patrouilles constantes. D'autre part, la nécessité absolue d'écourter les trajets maritimes des marchandises et des troupes, concentre tout le trafic anglo-français au Havre, à Dieppe, à Boulogne et Dunkerque, tout le trafic de l'Afrique du Nord à Marseille et à Sète.

Il en résulta une activité intense de ces ports. Les marchandises débarquées devaient être rapidement écoulées vers leur destination, d'abord parce que le besoin s'en faisait souvent sentir d'une façon urgente, et aussi parce que les emplacements du port n'auraient pas suffi à les entreposer longtemps. Il était nécessaire que les services de sécurité fonctionnassent parfaitement, en raison des bombardements par avions ou par navires de guerre allemands. Il s'avérait indispensable d'unifier et de coordonner l'administration. Il fallait, dans chaque port, une autorité qui fut responsable et qui prit des décisions. Les arrêtés interministériels (Guerre, Marine, Travaux publics) des 30 janvier et 22 avril 1915 avaient créé un organe central de l'exploitation, appelé « Commission militaire des ports », et des organes locaux dits « Comités de port », en vue de résoudre toutes les questions relatives à l'utilisation des ports, l'exploitation continuant à s'exercer sous l'autorité du Ministre des Travaux publics.

A la fin de 1916 il parut préférable, pour obtenir une unité complète, pour éviter la dispersion des responsabilités, et pour réaliser la promptitude dans les décisions, de substituer des chefs de service à ces « comités locaux ».

Ainsi naquit l'institution du *Directeur de port*. Celui-ci est le Chef d'exploitation de l'établissement maritime. Il organise les arrivées et les départs des navires, leur assigne la place, le lieu et le temps de déchargement et de chargement, règle le trafic dans le port et dirige l'évacuation des marchandises par voie ferrée ou par canaux. Ces attributions et l'organisation des directions de port ont été déterminées par un arrêté interministériel du 31 décembre 1916.

Les avantages de cette réforme apparurent immédiatement. La concentration dans les mains d'un personnage unique de la direction locale de tous les services intéressés à l'exploitation et à l'aménagement du port, était une chose absolument nouvelle. La loi de 1912 n'avait institué aucune fonction analogue; en 1914, personne n'eût pensé que deux années plus tard, le pouvoir central reconnaîtrait aussi aisément les faiblesses de l'organisation administration des ports, et prendrait pour y remédier des mesures aussi radicales. Il avait fallu la guerre...

LA LOI DE 1920

Les hostilités terminées, lorsque la question du régime administratif revint à l'ordre du jour, les partisans de l'autonomie firent naturellement valoir l'exemple fourni par la gestion instituée en 1916. Les « autonomistes » — les Chambres de Commerce étant particulièrement actives dans cette campagne, — reprochaient à la loi de 1912 d'être une mesure décentralisatrice, fragmentaire, mais non une réforme profonde. Ils faisaient valoir, avec raison semble-t-il, que ce texte prévoyait simplement le transfert à une assemblée locale de la plupart des fonctions exercées par le Ministre des Travaux publics, mais n'instituait aucun organe exécutif. Les Pouvoirs publics, fortement sollicités d'agir, cherchèrent à faire valoir une formule transactionnelle entre les errements anciens et l'organisation instaurée pendant les hostilités ⁽¹⁾.

Le 21 novembre 1917, le gouvernement avait soumis

(1) HUYARD : *Vers l'autonomie des ports de commerce* (Bordeaux, 1927).

à l'examen des Chambres de Commerce un avant-projet de modification de la loi de 1912. Ce texte souleva des critiques sérieuses. Il n'était, en somme, que l'extension au temps de paix du système appliqué par le décret de 1916. Les Chambres de Commerce firent valoir :

1^o) Que le Directeur était trop puissant, le Conseil d'Administration étant relégué au rôle, sans grande importance, d'un simple organe de consultation;

2^o) Que ce Directeur étant nommé exclusivement par le Ministre, il y avait déconcentration, mais nullement décentralisation.

Le Ministre des Travaux Publics et des Transports prit alors un arrêté, après avis du Conseil Supérieur des Travaux publics, sur la proposition d'un Conseiller d'Etat et du Directeur central des ports. Cet arrêté, en date du 23 juin 1919, prévoyait la constitution d'une Commission permanente dont le rôle serait d'examiner dans les ports les questions concernant les travaux, l'exploitation et l'outillage. Commission qui serait constituée « par application de la loi de 1912 ».

Cette loi, on se le rappelle, ne prévoit que d'une façon très indirecte la collaboration des Chambres de Commerce à la gestion des établissements maritimes. Or, à ce moment, leur position était très forte du fait qu'elles finançaient presque exclusivement les travaux ⁽¹⁾. Cet arrêté souleva donc une vague de protestations. Risquant de se voir évincer de l'administration des ports, ces compagnies sentirent la nécessité de se grouper afin de donner plus de poids à leurs revendications. Sur le conseil de l'Association des grands ports français, elles se constituèrent rapidement en *Union des Chambres de Com-*

(1) Voir page 51.

merce, Union qui devait recevoir un peu plus tard (1920) un statut légal et une organisation définitive.

Les avantages de ce groupement ne furent pas longs à apparaître. Le 14 avril 1919, le Ministre des Travaux publics annulait l'arrêté du 23 février. Il rétablissait les Chambres de Commerce dans leur rôle primitif en leur reconnaissant une collaboration à la gestion des ports autonomes, les Commissions permanentes étant replacées dans la situation prévue pour elles par les diverses mesures antérieures : la compétence pour les questions qui étaient traitées auparavant par l'Administration centrale.

Dès sa constitution, l'Union se préoccupa d'étudier un avant-projet de révision de la loi de 1912 qui lui avait été communiqué par le Ministère des Travaux publics. Mais, sans tenir compte des suggestions et des vœux émis par les Chambres de Commerce à la suite de cette étude, le Ministère déposa sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi qui, tout en maintenant le principe de la collaboration de ces Compagnies à la gestion des ports, en réduisait l'importance dans une large mesure. Devant cette attitude du Gouvernement, l'Union entreprit une campagne, persuadée que les parlementaires ne voteraient pas ce texte. Malheureusement, à peine les Chambres de Commerce avaient-elles pris leurs dispositions, qu'elles apprirent que la loi avait été votée sans débats, et avec application de la procédure d'urgence, le 16 octobre 1919.

Restait le Sénat. Le rapporteur du projet auprès de la Commission sénatoriale des Travaux publics était précisément M. Louis Brindeau, maire du Havre, ardent propagandiste de l'autonomie, et acquis d'avance aux idées de l'Union. Cependant, afin de ne pas encore retar-

der la réalisation d'une réforme unanimement souhaitée, M. Louis Brindeau et les Chambres de Commerce convinrent de présenter sans modifications au Sénat le texte voté à la Chambre et de faire en sorte, si celui-ci était accepté, que le règlement d'administration publique pris en application soit plus libéral et que, dans tous les cas, l'Union des Chambres de Commerce participe à son élaboration.

Le Sénat vota le projet du Gouvernement le 8 avril 1920, et son texte fut publié au *Journal Officiel* du 29 juin 1920 sous le titre de « *Loi concernant l'autonomie des ports de commerce et la simplification des formalités relatives à l'exécution des travaux des ports* ».

Dans son article 1^{er}, la loi définit la circonscription d'un port autonome, en indiquant que celle-ci sera précisée par le décret institutif pris en application, et qu'elle peut comprendre, ce qui est un progrès sur 1912, « un certain nombre de ports secondaires ». Le port autonome est, d'autre part, défini comme un « établissement public investi de la personnalité civile et soumis aux règles générales qui régissent la gestion des deniers publics ». Mais la grande nouveauté de la loi, c'est la création d'un organe de Direction. Nous reconnaissons, ici, l'influence du régime de l'arrêté de 1916; la déconcentration vient parfaire l'œuvre de la décentralisation.

Le Directeur. — Le Directeur (art. 8) est choisi sur une liste de présentation de trois candidats, établie par le Conseil d'Administration; il est nommé par décret, sur la proposition du Ministre des Travaux publics; il ne peut être relevé de ses fonctions que par un décret rendu sur le rapport du Ministre des Travaux publics, après avis ou sur la proposition du Conseil d'Administration. Ses émoluments sont fixés par le Conseil et

imputés sur le budget du port. Dans le premier avant-projet ministériel, cette présentation par le Conseil n'existait pas, celui-ci était directement nommé par le pouvoir central. Le Conseil aurait dû, seul, le nommer si l'autonomie avait été complète; mais en 1920, pas plus qu'en 1912, il n'était question d'instituer un tel système pour la gestion de nos ports. Les raisons restaient les mêmes. Cette constatation, d'abord, que nulle part au monde un tel régime n'existait; ensuite, ce fait que les grands ports, ceux-là qui justement réclamaient une réforme de leur administration, ont un rôle national autant que régional, rôle qui justifie le droit de regard de l'Etat. Il faut donc admettre l'ingérence du pouvoir central dans la nomination du Directeur; ce dernier restant, au surplus, dans certaines de ses fonctions, l'agent direct du Ministre, cette situation expliquerait à elle seule ce mode de désignation.

Le Directeur est l'agent d'exécution du Conseil d'Administration dans toutes les matières qui sont de la compétence de celui-ci. Par délégation du Conseil, il nomme à tous les emplois de port, en se conformant aux lois et règlements spéciaux à certaines catégories d'agents. Toutefois, l'Ingénieur en chef, les ingénieurs et commis de travaux sont nommés par le Ministre des Travaux publics, ainsi que les officiers et maîtres de ports ⁽¹⁾. Le Directeur aura toute autorité pour traiter des questions générales d'exploitation; à ce titre il se révèle comme le chef du « service-exploitation » de l'établissement maritime. C'est là que réside la concentration locale indispensable sans cesse réclamée par les Chambres de Commerce, et que la loi de 1912 n'avait pas prévue. Sous sa

(1) Voir loi de 1912, art. 5. Une disposition semblable s'y trouve; mais c'est le Conseil d'Administration qui est chargé de la nomination.

présidence, le Directeur réunira périodiquement les chefs de service intéressés à l'exploitation du port : Douanes, Pilotage, Service du port, Phares, Service sanitaire, Domaine. Ainsi se trouve assurée la coordination indispensable des activités.

Le Conseil d'Administration. — La loi de 1912 avait donné au Conseil d'Administration une composition fixe de 15 membres. Le nouveau texte prévoit que ce nombre pourra être de 9, 15 ou 21, suivant l'importance des ports. On a jugé utile d'introduire au sein du Conseil du port, à côté des représentants de ce port, des représentants des Chambres de Commerce de l'intérieur, afin de donner à cet organisme une représentation plus réelle des intérêts de la zone desservie par l'établissement maritime, et qui contribue à son activité économique.

Dans une ville où siège une Chambre de Commerce, le Conseil est constitué (art. 5) ;

1°) de membres désignés par la Chambre de Commerce du port. La moitié au moins de ces membres doit être choisie dans cette Chambre ou hors de cette Chambre, parmi les catégories de personnes visées au paragraphe 2 de l'article précédent ⁽¹⁾.

2°) d'un nombre égal de membres désignés par décret, un tiers de ces membres choisi sur des listes de présentation établies par les Chambres de Commerce des régions spécialement desservies par le port et comprenant chacune un nombre au moins triple de celui des membres à désigner. La liste des Chambres de Commerce appelées à participer à la désignation des

(1) C'est-à-dire (art. 4, § 2) : les principaux usagers du port, les principaux industriels, commerçants et agriculteurs des régions desservies par le port, principaux groupements de la Marine Marchande : armateurs, capitaines, agents des compagnies, etc.,

membres du Conseil d'Administration et le nombre des représentants attribués à chacune d'elles sont déterminés par décret;

3°) d'un membre désigné par le Conseil général du département dans lequel se trouve le port ou, dans l'intervalle des sessions, par la Commission départementale ;

4°) d'un membre désigné par le Conseil municipal de la principale ville comprise dans la circonscription du port ;

5°) d'un ouvrier du port nommé par décret, sur la proposition du Ministre des Travaux publics, et choisi sur une liste de candidats présentée par les syndicats d'ouvriers et chefs d'équipe ou contremaîtres prenant part à l'exécution matérielle des travaux de manutention des marchandises sur les quais du port.

En outre, à la différence de la loi de 1912 qui prévoyait que le Président du Conseil serait obligatoirement le Président de la Chambre de Commerce, la loi de 1920 dispose (art. 7) : « le Conseil nomme un Président et un Vice-Président choisis par ses membres ».

« Le Conseil d'Administration statue définitivement sur tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation du port, sauf sur les projets de travaux qui entraînent des transformations ou des modifications essentielles dans les ouvrages ou accès du port, ou qui sont effectués avec le concours financier de l'Etat. Il prend les mesures nécessaires pour la création des ressources destinées à couvrir les charges qui lui incombent et qui comprennent l'administration, l'entretien, l'exploitation et les améliorations du port. Il est appelé obligatoirement à donner son avis sur toutes les questions

relevant des divers services publics et intéressant le port. » (art. 10).

Seules, les délibérations concernant projets et travaux apportant des modifications essentielles dans les ouvrages existant ou nécessitant une contribution de l'Etat ne deviennent exécutoires que si elles sont sanctionnées par l'autorité supérieure, alors que la loi de 1912 (art. 3) subordonnait à la même sanction la passation des baux de plus de dix-huit ans, les acquisitions, aliénations ou échanges d'immeubles, les emprunts, l'organisation et le fonctionnement du pilotage; la loi nouvelle est donc beaucoup plus libérale sur ce point ⁽¹⁾.

Cet article confère, en outre, au Conseil d'Administration le droit de statuer définitivement sur divers sujets, parmi lesquels figure l'outillage du port. Dans les grands ports, ce service a pris une importance considérable, et on sait que la loi de 1898, qui ne faisait que consolider une pratique bien plus ancienne, attribue aux Chambres de Commerce le droit de gérer et d'étendre cet outillage, après concessions administratives. L'art. 2 de la loi de 1912 prévoyait la possibilité pour ces Compagnies, si elles le désiraient, de continuer à administrer ce service. Cette réserve ne figure pas dans le texte que nous étudions. C'est pourquoi, lors du dépôt du projet, le Président de la Chambre de Commerce de Marseille avait demandé des explications au Ministre des Travaux publics. Celui-ci fit répondre que le Conseil d'Administration étant substitué à l'Etat, ces concessions conserveraient en principe, jusqu'à leur expiration, la valeur qu'elles avaient au regard de ce dernier. A ce propos, lors de la discussion de la loi au Sénat, M. Brindeau, rapporteur du projet, s'exprima en ces termes :

(1) Sénat. Rapport de M. Brindeau,

« Nous estimons que la réunion dans une même main, c'est-à-dire dans celle du Conseil d'Administration, de tous les organismes du port est extrêmement désirable. Maintenir l'outillage dans un compartiment distinct de l'administration du port, ce serait faire une brèche très sérieuse à l'unité d'administration et d'action qui est un des objets principaux de la loi. Quoi qu'il en soit, cette question pourra être posée par les Chambres de Commerce soit au cours de l'enquête prévue à l'article 1^{er} de la loi, soit aussi pendant les pourparlers ou discussions auxquels donnera lieu la rédaction du décret instituant l'autonomie. Les articles de ce décret pourront, en effet, contenir des dispositions spéciales pour chaque port.

« De plus, l'article 1^{er} de la présente loi porte que ce décret réglera les dispositions que nécessite la substitution du régime antérieur. Nous devons faire observer, enfin, qu'en dehors de l'article de la loi de 1898 (art. 15) permettant aux Chambres de Commerce de devenir concessionnaires de services publics intéressant les ports maritimes et les voies navigables de leur circonscription, un autre article de la même loi (art. 14) les autorise à fonder et à administrer des établissements à l'usage du commerce, tels que magasins généraux, entrepôts, etc... Ces établissements ne pourront être considérés comme faisant partie de l'outillage du port, et aucune atteinte ne sera portée sur ce point aux droits actuels des Chambres de Commerce. »

L'organisation financière. — Du point de vue financier la distinction déjà posée en 1912 entre ressources ordinaires et extraordinaires est maintenue. *Les ressources ordinaires* comprennent :

1^o) Produits des droits de quai : Ces droits, institués en 1872 et remaniés en 1897, portent sur le tonneau de jauge, en raison de la quantité de marchandise embarquée et débarquée et en tenant compte de la provenance. Avant 1912, ces droits étaient perçus par l'Etat. La loi de 1912 en attribuait le bénéfice au Conseil d'Administra-

tion. Des mesures furent envisagées ayant pour but de relever les tarifs et d'augmenter le rendement de ces contributions. Mais l'avant-projet de la loi de 1920 prévoyait que l'Etat bénéficierait seul de ce produit supplémentaire. Le Comité parlementaire du Commerce français protesta contre ce texte et demanda que les droits de quai soient intégralement versés au Conseil d'Administration pour faire face aux dépenses d'entretien, quelles que soient les augmentations futures. M. Crolard, dans son rapport à la Chambre, fit observer : « Etant donné l'énorme élévation de la main-d'œuvre, des matériaux et le coût des engins servant aux travaux maritimes, il est indispensable de laisser au Conseil d'Administration le produit des droits de quai. » La Commission des Travaux publics reconnut le bien fondé de ces protestations, et le texte fut modifié en conséquence.

2°) Produits des péages locaux, établis par application des lois sur la marine marchande, en vue de subvenir au maintien des profondeurs de rades, passes, chenaux et bassins du port;

3°) Produits des péages locaux destinés à payer les dépenses relatives aux services qu'il organise ou subventionne, en vue d'assurer le sauvetage des navires, équipages, passagers et cargaisons, ainsi que la sécurité, la propreté, la police et la surveillance des quais et dépendances du port;

4°) Produits des taxes et redevances de toute nature, dont la perception aurait été régulièrement autorisée:

5°) Produits du domaine public dans les conditions déterminées à l'article 1^{er};

6°) Produits de l'exploitation de l'outillage public, directement administré ou affermé par le port, et, éventuellement, de l'exploitation des voies ferrées des quais;

7°) S'il y a lieu, subsides de l'Etat pour contribution à l'entretien des accès du port. Le décret institutif détermine le montant de ce subside ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être révisé. C'est là une nouveauté de la Loi de 1920. En 1912, rien de tel n'était prévu; les subsides de l'Etat figuraient uniquement dans les ressources extraordinaires, et ne pouvaient être employés qu'à des travaux d'amélioration et non à des travaux d'entretien. Mais les Chambres de Commerce des grands ports situés en rivière et loin de la mer — Bordeaux, Nantes et Rouen, — firent observer que l'entretien des accès pour un port au bord de la mer est beaucoup moins coûteux que pour un port situé loin de l'embouchure. Le paragr. 7 de l'art. 11 de la Loi de 1920 rétablit l'équilibre, et laisse le soin de décider du montant du subside annuel et du port auquel il sera attribué, au décret institutif de l'autonomie.

Les ressources extraordinaires dont dispose le Conseil sont les suivantes (art. 12) :

1°) Subsides de l'Etat, du département, des communes, des Chambres de Commerce, des groupements économiques et autres Etablissements publics et des particuliers, pour les travaux d'amélioration et d'extension du port et de ses accès, ces subsides étant donnés sous forme de subvention en capital ou d'annuités. Ils proviennent des crédits généraux inscrits au budget des Travaux publics, au chapitre des améliorations et extensions des ports maritimes de commerce auxquels viennent s'ajouter les contributions des collectivités locales intéressées à ces travaux, suivant les règles prévues par l'Administration centrale en 1902 ⁽¹⁾;

2°) Produits des péages locaux établis par applica-

(1) Voir page 46.

tion des lois sur la marine marchande en vue de subvenir, soit à l'amélioration des accès, soit à l'amélioration des ouvrages et de l'outillage du port;

3°) Produits des emprunts autorisés;

4°) Dons et legs;

5°) Toutes autres recettes accidentelles.

Aux termes de l'article 13, c'est le Conseil d'Administration qui établit, chaque année, le budget ordinaire et extraordinaire du port. Primitivement, ce soin était laissé au Directeur, mais les Chambres de Commerce firent observer que c'était donner à celui-ci une importance considérable et surtout le charger d'un travail très absorbant qui risquait de le détourner de sa fonction normale de chef de l'exploitation; elles obtinrent satisfaction sur ce point. Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses normales et permanentes d'entretien des ouvrages et des services, ainsi que les traitements des fonctionnaires détachés à leur exécution. Au cas où le Conseil d'Administration refuserait de les inscrire, une procédure est prévue d'inscription d'office par les soins du Ministre des Travaux publics. Toutes les autres dépenses ressortissent au budget extraordinaire.

Le titre II de la loi. — Les articles 20 à 23 forment un titre spécial intitulé : « Formalités pour l'exécution des travaux. » Ces dispositions nouvelles auront pour effet de faire disparaître les complications et les lenteurs qu'entraînaient, trop souvent, la constitution de Commissions d'enquêtes spéciales pour chaque projet, les dépôts de projets de loi pour chacun d'eux et la procédure actuellement en usage ⁽¹⁾. Bien qu'annexés à la loi, ces articles ne font pas, à proprement parler, corps avec

(1) Rapport de M. Brindeau au Sénat.

elle. Ils sont, en effet, applicables aux travaux de constructions des ports placés ou non sous le régime d'autonomie.

Aux termes de ces dispositions, l'exécution des travaux de constructions et d'améliorations des ports peut être autorisée par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après enquête, lorsque la part des dépenses à la charge de l'Etat est comprise entre 1 million et 10 millions de francs; ces décrets pouvant régler la question des voies et moyens. Si la part de l'Etat est inférieure à 1 million, l'exécution des travaux peut être autorisée après enquête et avis du Conseil Supérieur des Travaux publics. L'art. 4 prévoit, en vue des enquêtes, la constitution d'une Commission permanente par arrêté préfectoral. En même temps, des délais très courts (un mois) sont fixés pour l'accomplissement des diverses formalités indispensables.

CHAPITRE II

Les ports autonomes

Au *Journal Officiel* du 23 septembre 1920 parut un arrêté constituant la Commission interministérielle chargée de la préparation du Règlement d'Administration publique devant être pris en exécution de la loi de 1920. On se souvient qu'afin de ne pas retarder la réalisation de l'autonomie des ports, les Chambres de Commerce s'étaient inclinées devant le projet du gouvernement, et n'avaient pas entrepris la campagne qu'elles désiraient mener auprès des sénateurs pour les déterminer à rejeter celui-ci ⁽¹⁾. Elles reprochaient à ce texte la part trop réduite qu'il prévoyait pour elles dans la gestion de l'établissement maritime.

Reconnaissant l'attitude conciliante de ces compagnies, le rapporteur de la loi au Sénat, M. Louis Brindeau, les avait assurés qu'il ferait en sorte que le décret d'application fut plus libéral et que les Chambres de Commerce participassent à son élaboration. Cette promesse fut tenue. La Commission de préparation du Règlement d'Administration publique fut composée de représentants des diverses Administrations centrales

(1) Voir page 71.

intéressées : Travaux publics, Marine, Commerce et Industrie, mais aussi de Présidents de Chambres de Commerce et de délégués des usagers des ports. Un Conseiller d'Etat la présidait. Son travail fut beaucoup plus rapide que celui qu'avait fait, dans des circonstances analogues, la Commission chargée d'élaborer le décret d'application de la loi de 1912.

Le texte du premier règlement relatif au titre I de la loi, soumis à l'Association des grands ports et à l'Union des Chambres de Commerce, a été l'objet de quelques modifications de détail. Le décret fut promulgué le 28 septembre 1921 au *Journal Officiel*.

LE DÉCRET DU 28 SEPTEMBRE 1921

Institution de l'autonomie.

L'institution de l'autonomie est précédée d'une instruction destinée à faire apparaître les desiderata de la Chambre de Commerce, des usagers et des grands commerçants de la région économique, afin de voir s'il y a ou non nécessité d'appliquer la loi de 1920 à l'administration du port. Cette instruction est menée par une Commission d'étude réunie par le Ministre des Travaux publics, soit sur la demande du Comité régional du groupement économique auquel appartient le port principal, soit d'office, après une consultation de ces organismes. Le décret, dans son article 2, règle en détail la composition de cette Commission dans laquelle sont représentés les autorités du port, les établissements publics et les collectivités locales intéressées (Chambres de Commerce, villes, département, armateurs, ingénieurs en chef, etc...). Elle recueille tous les avis utiles; elle entend

notamment les usagers du port, les fonctionnaires et les concessionnaires d'outillage intéressés par la création du port autonome. Elle élabore et transmet au Ministre des Travaux publics le projet de la *notice* sur laquelle sera, s'il y a lieu, ouverte l'enquête.

Une conférence interministérielle est alors réunie, comprenant les représentants des cinq Administrations centrales intéressées à la gestion des ports ⁽¹⁾ qui arrête les termes définitifs de la *notice* sur laquelle portera l'enquête. Ce texte contient tous les renseignements nécessaires pour définir la consistance de l'établissement maritime à créer, les conditions financières de la remise des installations à la nouvelle administration et de l'achèvement des travaux en cours. Elle détermine entre autres (art. 3) :

1°) Les limites de la circonscription du futur port autonome;

2°) Le bilan futur du port, en faisant ressortir la situation active et passive du compte d'établissement et du compte d'exploitation.

Le compte d'établissement comprend :

a) Les dépenses afférentes à l'exécution des travaux autorisés pour l'amélioration du port et de ses accès;

b) Les ressources destinées à couvrir ces dépenses et les subventions que l'Etat s'engage à fournir;

c) La situation des emprunts contractés par la Chambre de Commerce, ou par tout autre intéressé, pour subvenir soit à l'amélioration des ports de la circonscription et de leurs accès, soit à l'outillage, ainsi que les conditions dans lesquelles serait opéré, sous réserve de l'assentiment préalable du prêteur, le transfert au port autonome des charges de ces emprunts, des

(1) Voir page 47.

ressources destinées à y faire face et des fonds en provenant, non encore payés.

Le compte d'exploitation comprend :

a) Toutes les dépenses relatives à l'exploitation, y compris les sommes que le port autonome pourrait verser à titre de fond de concours pour la rétribution des agents de l'Etat autres que ceux qui seraient placés en service détaché;

b) Les recettes annuelles comprenant les taxes d'usage, les subventions et, le cas échéant, les sommes que l'Etat s'engage à fournir pour l'entretien des accès du port;

c) La consistance et les conditions de remise des services d'outillage dont l'Etat, les Chambres de Commerce ou autres concessionnaires ou détenteurs d'outillage sont disposés à remettre la gestion au port autonome;

d) Le mode de calcul du montant annuel des frais de contrôle, qui seront à la charge du port;

e) Le nombre des membres du Conseil d'Administration et la liste des Chambres de Commerce appelées à participer à la désignation des membres nommés par décret.

Le Ministre transmet la *notice* au Préfet du département; dans les 15 jours le Préfet prend un arrêté fixant l'ouverture et énonçant les conditions de l'enquête. La Commission d'instruction, dont nous avons succinctement indiqué la composition et le fonctionnement, se réunit alors en Commission d'enquête; elle examine les déclarations consignées dans les registres d'enquête et recueille les avis de toutes les personnes qu'elle juge utile de consulter; elle donne ensuite son avis motivé sur l'installation du futur port autonome. Celui-ci est

constitué, s'il y a lieu, par décret du Ministre des Travaux publics après avis de tous les Ministres intéressés.

Règles budgétaires.

Le décret étudie ensuite l'application pratique de l'organisation financière des ports autonomes prévue par la loi de 1920 ⁽¹⁾. La préparation du budget est l'œuvre du Conseil d'Administration. Il établit le budget primitif sur le rapport d'un de ses membres et sur le vu des propositions adressées par le Directeur d'après les renseignements fournis par les chefs de service. Les autorisations spéciales de recettes ou dépenses reconnues nécessaires en cours d'exécution du budget sont délibérées et approuvées dans les mêmes formes que le budget (art. 20). Une procédure d'inscription d'office par le Ministre des Travaux publics est prévue pour le cas où le Conseil négligerait de porter au budget une dépense d'entretien ou de réparation ou une dette exigible (respect des droits acquis). Si le port ne possède pas de disponibilités pour acquitter ces frais, le Ministre met en demeure le Conseil de créer les ressources nécessaires. Sinon, une taxe peut être établie par décret délibéré en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre du Commerce et de l'Industrie et du Ministre des Finances.

Les recettes et les dépenses du port sont effectuées par un agent comptable nommé par le Conseil avec l'agrément du Ministre des Finances et révocable dans les mêmes formes (art. 36). Il est soumis aux vérifications de l'Inspection générale des finances et justiciable de la Cour des Comptes. Le Directeur, après avis de l'agent comptable, peut déléguer des agents, à titre de régis-

(1) Voir page 76

seurs, chargés de payer, au moyen d'avances mises à leur disposition, les dépenses du port. Le montant de ces avances sera dans chaque cas déterminé par le Directeur, sans pouvoir excéder 100.000 francs. Les régisseurs peuvent être astreints par le Conseil à déposer un cautionnement.

Les budgets sont soumis au système de l'exercice et les dates de clôture sont :

— le 31 janvier pour les services de matériel;

— le 28 ou 29 février pour la liquidation et le recouvrement des droits acquis et pour l'émission des mandats;

— le 31 mars pour le paiement des dépenses (art. 22).

L'engagement des dépenses est l'œuvre du Directeur. Tous les projets de marchés, contrats et décisions engageant des dépenses nouvelles sont soumis au visa du Commissaire aux comptes qui examine l'engagement du point de vue de l'imputation et de l'évaluation de la dépense, de la disponibilité des crédits et de l'exécution du budget en conformité des votes du Conseil d'Administration et des dispositions législatives et réglementaires. Cependant, pour les dépenses considérées comme permanentes — traitement des fonctionnaires, par exemple — et pour celles inférieures à 300.000 francs, le visa du Commissaire n'est pas exigé. Il en est de même au cas d' « urgence exceptionnelle ».

Le Directeur est l'ordonnateur. Il adresse, aux fins de contrôle, au Conseil d'Administration, pendant les premiers jours de chaque trimestre, l'état des mandats de paiement délivrés par lui au cours du précédent trimestre. Il peut déléguer des régisseurs d'avances. L'Ingénieur en chef du port autonome continue cepen-

dant à mandater les dépenses de toute nature, directement imputables sur le budget du Ministère des Travaux publics.

Les excédents de recettes disponibles doivent être versés de plein droit à un fonds de réserve, jusqu'à ce que ce fonds atteigne le minimum fixé par un arrêté des Ministres des Travaux publics, du Commerce et des Finances. Le fonds de réserve est employé en rentes nominatives, en valeurs du Trésor ou en valeurs garanties par l'Etat. Lorsque le minimum est atteint, le Conseil décide de ce qui continuera à y être versé (art. 25). Quand le fonds de réserve atteint le maximum et que le port n'a plus de dettes à amortir, le Conseil propose au Ministre des Travaux publics des résolutions tendant soit à la réduction des taxes existantes, soit à leur maintien en prévision de besoins ultérieurs, au sujet desquels il fournit toutes les explications et précisions nécessaires. Les fonds libres sont obligatoirement versés au compte courant du Trésor.

Le contrôle général est assuré, suivant la législation ordinaire, par l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes; mais il existe un contrôle spécial au port autonome. Les comptes d'administration sont présentés par le Directeur et arrêtés par le Conseil dans les mêmes formes que le budget; les comptes de gestion sont aussi soumis à l'approbation de ce dernier. Le Commissaire aux comptes fait fonction de contrôleur des dépenses engagées de l'établissement public: il tient, d'ailleurs, un carnet où sont relatés les crédits ouverts et les crédits rectificatifs et additionnels. A la fin de chaque trimestre, il adresse au Conseil d'Administration, en même temps que la situation des crédits des chapitres pour les derniers mois, un tableau des suppléments de crédits que

l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires en cours d'exercice.

L'art. 16 de la loi de 1920 prévoyait un contrôle du Ministre des Travaux publics sur les opérations du Conseil d'Administration et sur l'activité du Directeur. Le décret de 1921 l'organise : il est confié à un Inspecteur général des Ponts et Chaussées. Des missions spéciales peuvent être confiées à des membres du Conseil général des Ponts et Chaussées, à des fonctionnaires du contrôle de l'exécution du budget ou à tous autres fonctionnaires du Ministère des Travaux publics, par des arrêtés qui définissent limitativement les opérations sur lesquelles doit porter le contrôle.

L'Inspecteur général adresse au Ministre un rapport annuel ayant pour objet de rendre compte de la situation du port au point de vue technique, économique et financier, et d'indiquer les améliorations qu'il lui paraît possible d'introduire dans les différents services.

APPLICATION DE L'AUTONOMIE A BORDEAUX

Bordeaux ⁽¹⁾, depuis les temps les plus reculés, fut toujours une place de commerce réputée. A l'heure actuelle, c'est le plus grand port français sur l'Océan Atlantique.

La fonction régionale de Bordeaux est importante. Le port dessert normalement une vingtaine de départements du Sud-Ouest, de l'Ouest et du Centre pour les-

(1) *Les Ports Français*, édité par le *Journal de la Marine Marchande* (Paris, 1937). *Le Port de Bordeaux*, par F. LEVÊQUE, Ingénieur en chef, Directeur du port.

quels il est, d'une part, le principal centre d'approvisionnement en matières premières et produits étrangers ou coloniaux et, d'autre part, le point naturel des expéditions par mer des productions régionales. Cette « zone d'influence immédiate » s'étend, en fait, sur un secteur d'un rayon de 280 à 300 kilom., avec une population de plus de 6 millions d'habitants, soit environ un septième de la population de la France qui comprend surtout des régions où domine l'agriculture, mais qui englobe, aussi, des centres industriels tels que Périgueux, Angoulême, Limoges, Montauban, Toulouse, Mazamet, Tarbes, Mont-de-Marsan, etc.. L'influence de Bordeaux s'étend, bien que de façon moins intense, aux régions de l'Est et en particulier à Lyon, à la Suisse et à l'Europe centrale, dont il est, sur l'Atlantique, le port le mieux placé pour les échanges avec l'Amérique ou l'Afrique Occidentale.

La fonction commerciale d'un port tient à l'importance des marchés qui s'y tiennent. A ce point de vue Bordeaux est bien placé par suite des grands marchés de vins de la Gironde, des résines et colophanes, ainsi que des poteaux de mine, sous-produits originaires des Landes. Cette ville est aussi le centre régional des transactions sur les eaux-de-vie et liqueurs des Charentes et de l'Armagnac, sur les céréales, les grains, les farines, sur les bois de l'Afrique occidentale. C'est enfin le centre d'approvisionnement régional de tous les produits coloniaux ou exotiques tels que les cafés, cacaos, poivres et vanilles, etc..

La fonction industrielle de Bordeaux est en constante progression. Un nombre considérable d'industries de transformation se sont installées autour du port, accroissant ainsi, en l'affermissant, l'activité de l'agglomération bordelaise par le volume et la diversité des nombreux

trafics qu'elles ont créés et qu'elles entretiennent. Les constructions navales, représentées par la *Société des Forges et Chantiers de la Gironde*, y sont florissantes. Il existe, en outre, des usines d'aviation (*Société Aéronautique du Sud-Ouest, Ateliers Moloblocs*, etc...) et d'importances entreprises de constructions de matériel roulant (*C^{ie} Industrielle de Matériel de Transport, Société Industrielle de Bacalan*, etc...), de nombreux ateliers de constructions métalliques et diverses fonderies de fonte et de cuivre.

Les phosphates naturels de Tunisie et du Maroc, les pyrites d'Espagne, le soufre brut de l'Italie ou des Etats-Unis y sont traités. L'industrie chimique est très largement représentée à Bordeaux (*Etablissements Kuhlmann, Société Saint-Gobain, C^{ie} Bordelaise des Produits chimiques, Raffineries internationales de soufre*, etc...).

A Pauillac et au Bec d'Ambez sont installées deux grandes sociétés de raffinage de pétrole, équipées pour traiter de 250.000 à 100.000 tonnes de matière brute par an. Tout le Sud-Ouest est approvisionné par ces deux établissements.

Les chaux et ciments, les bois du Nord, les bois coloniaux, les pâtes à papier scandinaves ou landaises, toutes ces matières sont transformées et travaillées à Bordeaux même, dans les environs immédiats de leur point de débarquement.

Les industries de l'alimentation forment un groupe d'une extrême importance. Notons les minoteries de la *Société des Grands Moulins* de Bordeaux, les raffineries de sucre par traitement soit des betteraves de provenance du Nord, soit les cannes à sucre des Antilles, les huileries qui triturent les arachides en coque du Sénégal.

Le port est en rivière, à 100 kilom. de l'Océan. Les

passes et chenaux d'accès à travers la Gironde et la Garonne sont soigneusement balisées, et un service de pilotage existe de l'embouchure à Bordeaux. En 1933, a été mis en service un avant-port, LE VERDON, situé sur le front de mer à l'entrée de la Gironde. Accessible à toute heure de marée aux plus grands navires actuels, et directement relié à Bordeaux par voie ferrée électrique et routes, Le Verdon présente deux avantages : d'une part, c'est une escale très pratique et bien située pour tous les longs-courriers français ou étrangers des lignes du Sud-Atlantique qui n'auraient pas le temps de remonter jusqu'à Bordeaux ; d'autre part, il permet d'éviter aux passagers des lignes bordelaises la longue remontée de la Gironde en débarquant à l'atterrissage.

A mi-chemin de Bordeaux, *Pauillac* (rive sud) est un port pétrolier et une station de sauvetage et de radoub. *Blaye* (rive nord), à 35 kilom. de Bordeaux, centralise tout le trafic local. *Le Bec d'Ambez*, au confluent de la Garonne et de la Dordogne, est spécialisé dans le déchargement et le traitement des hydrocarbures.

Eloigné de la capitale, peuplé de commerçants énergiques et audacieux, de caractère indépendant, Bordeaux avait toujours été résolument partisan de l'autonomie. Dès que parut le décret du 23 septembre 1921, les représentants des divers groupements économiques régionaux se disposèrent à étudier l'application de la loi de 1920 à leur port. La Chambre de Commerce prit une part importante à cette étude, et le 1^{er} décembre 1922 elle décida, de concert avec la Région économique, de demander au Ministre l'ouverture de la procédure d'institution de l'autonomie prévue par le décret de 1921.

La Commission d'instruction fut nommée le 22 février 1923. Le bureau de la Chambre de Commerce avait pré-

paré les dossiers; à sa première réunion, la Commission vota à l'unanimité l'établissement d'un projet de notice.

Ce projet contenait, suivant les indications du décret de 1921, toutes les précisions relatives aux limites de la circonscription du futur port autonome, au bilan futur de l'établissement maritime à créer en faisant ressortir le compte d'établissement et le compte d'exploitation, ainsi que les conditions financières de la remise des installations à la nouvelle administration.

Une conférence interministérielle s'étant réunie afin d'examiner ce projet et d'arrêter le texte définitif de la notice, le Ministre des Travaux publics fit observer que les subventions prévues pour l'entretien des accès du port (conformément au parag. 7 l'art. 11 de la loi du 12 juin 1920 pour les ports situés en rivière), étaient beaucoup trop élevées. Le Président de la Chambre de Commerce, M. Huyard, fut alors délégué pour soutenir devant la conférence le chiffre des subsides demandés. Après quelques délibérations, il fut admis.

Cette question des subventions annuelles pour l'entretien des accès est très importante. On a vu que, faute de l'avoir prévue, la loi de 1912 ne reçut aucune adhésion du port de Bordeaux. Sans ces subsides, il était matériellement impossible aux ports situés loin du port de mer de se placer sous le régime de l'autonomie. Les recettes habituelles n'eussent point été suffisantes pour financer les travaux très coûteux de dragage des passes; il aurait fallu instituer une taxe spéciale sur les marchandises ou sur le tonnage (conformément à la loi de 1902). Mais cette augmentation des péages aurait certainement déterminé une baisse sensible du trafic.

Le 5 mars 1924, le Ministre des Travaux publics transmit la notice au Préfet de la Gironde qui prit un arrêté

fixant l'ouverture et énonçant les conditions de l'enquête d'utilité publique. Des registres furent déposés dans les 59 communes riveraines de la Gironde. La quasi-unanimité des dépositions fut en faveur de l'autonomie, à condition que celle-ci n'entraîne pas un accroissement des taxes et des péages pour les usagers du port.

La Commission d'instruction se réunit en Commission d'enquête. Elle examina les déclarations consignées dans les registres, les classa et y joignit son avis motivé sur l'utilité de la création d'un port autonome avant le 1^{er} janvier 1925. Le dossier ayant été transmis au Ministère des Travaux publics, un premier projet de décret fut soumis à l'examen de la Chambre de Commerce qui le critiqua énergiquement. Il ne tenait, en effet, aucun compte des suggestions de la Commission d'enquête, et s'écartait des accords conclus lors de la première Conférence interministérielle, notamment en ce qui avait trait aux subventions annuelles pour l'entretien des accès.

Un second décret fut alors élaboré qui rallia tous les suffrages; il fut présenté aux différents ministres intéressés et signé en Conseil des Ministres le 13 novembre 1924.

Le décret du 13 novembre 1924. — Le décret institutif détermine, dans son article 2, la circonscription du port autonome de Bordeaux. Le port autonome comprend : les ports de Bordeaux, Pauillac, et Le Verdon, la Garonne en aval de Bordeaux, la Dordogne entre le point kilométrique 40 et le Bec d'Ambez et la Gironde jusqu'à la limite transversale de la mer. Restent en dehors de la circonscription tous les ports autres que Blaye et Pauillac établis sur ces parties du fleuve ou sur des chenaux y aboutissant tels qu'ils sont ou seront régulièrement délimités, toute alluvion attenante à une partie de rive

dépendant du département de la Charente-Inférieure. toute la partie des ouvrages de défense de la Pointe de Grave située en deça de la limite transversale de la mer. Cependant, quoiqu'ils ne fassent pas partie du port autonome, la gestion de ces ouvrages est confiée au Conseil d'Administration et des subsides sont accordés par l'Etat pour leur entretien.

Le Conseil d'Administration comprend 21 membres et sa constitution est la suivante :

1°) 9 membres désignés par la Chambre de Commerce de Bordeaux ;

2°) 9 membres nommés par décret, dont 3 sur la présentation des Chambres de Commerce d'Agen, de Libourne et de Mont-de-Marsan, chacune pour un membre et dans les conditions fixées par la loi de 1920 ⁽¹⁾ ;

3°) 1 membre désigné par le Conseil général de la Gironde ou, dans l'intervalle des sessions, par la Commission départementale ;

4°) 1 membre désigné par le Conseil municipal de la ville de Bordeaux ;

5°) 1 ouvrier du port, nommé par décret sur la proposition du Ministre des Travaux publics dans les conditions de la loi de 1920.

Les réunions ont lieu tous les mois. La permanence est assurée par un Comité de direction dont les membres, au nombre de 7, pris dans le sein du Conseil, sont élus par lui (art. 13 du décret de 1921) ; 5 de ceux-ci appartiennent à la Chambre de Commerce.

(1) Parmi les membres nommés par décret nous relevons : 3 Présidents de Chambre de Commerce de la région, 2 Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, le Directeur des Douanes de Bordeaux, 1 Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, 1 Agent général de Compagnie de navigation, le Directeur des Chantiers et Ateliers de la Gironde.

Le décret nomme le Directeur qui se trouve être l'Ingénieur en chef du port. Il est donc à la fois le représentant du Pouvoir central dans le port autonome et l'agent d'exécution du Conseil. Il est aidé dans ses fonctions multiples par un bureau composé de divers services :

1°) le service de direction;

2°) le service de l'exploitation et entretien courant, qui se charge des occupations domaniales, des concessions, des locations des hangars et terre-pleins;

3°) le service de l'exploitation de l'outillage et des ateliers, qui assure l'entretien et la réparation de l'outillage terrestre et flottant, l'utilisation des ateliers, et dirige la main-d'œuvre du port;

4°) le service des accès, qui étudie et fait exécuter les dragages nécessaires et les travaux de défense de la presqu'île du Bas-Médoc;

5°) les services techniques spécialisés dans les études maritimes;

6°) le service des travaux neufs;

7°) les services commerciaux, chargés des questions de trafic, de statistique et de la liaison avec les chemins de fer ⁽¹⁾.

L'Etat remet au port, gratuitement, tout d'abord les engins et ouvrages d'outillage non concédés dans l'état où ils se trouvent le 1^{er} janvier 1925. Le port reçoit, ensuite, tous les ouvrages, terrains, immeubles et matériel tant terrestre que flottant affectés au service maritime de la Gironde compris dans sa circonscription. à

(1) *Port autonome de Bordeaux*, Annuaire de la Gironde, 1933, cité par BOGERON-PICQ : *L'Autonomie des Ports maritimes de Commerce; son application à Bordeaux* (Bordeaux, 1933).

l'exception, toutefois, de ceux affectés au service des phares et balises qui reste dans la main de l'Etat.

La Chambre de Commerce remet l'ensemble des outillages qui lui ont été concédés par l'Etat; cependant, le décret prévoit que quelques engins, soigneusement énumérés, resteront exploités par elle. Cet outillage est livré gratuitement et dans l'état où il se trouve au 1^{er} janvier 1925.

En somme, toutes proportions gardées, on peut comparer le Port autonome à une Société anonyme dont le capital social est formé des apports en nature considérables de l'Etat et de la Chambre de Commerce qui sont les gros actionnaires et qui sont représentés en conséquence dans le Conseil d'Administration.

Du point de vue financier, l'Etat, ayant acquiescé à la demande expresse de la Commission d'instruction qui avait donné lieu à de grandes discussions lors de l'établissement du projet de notice, continue à participer, malgré le régime nouveau, aux dépenses d'entretien des accès. Pour les travaux neufs, dont les dépenses ressortissent au budget extraordinaire, l'Etat verse des subsides destinés à aider à leur financement, conformément au parag. 1 de l'art. 12 de la loi de 1920.

Les services d'exploitation doivent normalement être entretenus par les taxes, droits et péages locaux, comme nous l'avons vu lorsque nous avons examiné en détail l'organisation financière des ports autonomes. Cependant, à titre exceptionnel, l'Etat s'engage à verser à Bordeaux une subvention annuelle de 550.000 francs pour la gestion des ouvrages de défense de la pointe de Grave, justifiée, d'ailleurs, par ce fait que ces ouvrages sont confiés au port, mais ne font pas partie de sa circonscription. De son côté la Chambre de Commerce versera,

pendant quinze ans. une subvention annuelle de 100.000 francs.

A l'heure actuelle les installations du port autonome comportent :

1° *Les quais*, d'une longueur de 12 km., dont 10 km. pour les installations conjuguées de Bordeaux et Bassens; pour les gros liners et les cargos lourds à l'entrée du bassin à flot, il existe 3 km. de quais permettant l'accostage de navires calant 9 mètres. Ces quais sont desservis par un outillage de premier ordre, comprenant 250 engins de levage électrique de 3 à 10 tonnes de puissance, pour le service courant. *Les appontements et quais de Queyriès* possèdent un outillage spécialisé à grand rendement pour la réception et le stockage de charbons, minerais, pyrites, phosphates, etc... Des grues flottantes de 15 à 100 tonnes permettent la manutention rapide de ces marchandises.

2° *Les hangars et entrepôts* couvrent une superficie totale de 210.000 mètres carrés et les terre-pleins à découvert, 640.000 mètres carrés.

3° *Les voies ferrées* de bord et de triage seules représentent plus de 120 km.

4° *Les ports annexes* comprennent :

Les installations industrielles et les quais de *Bassens*;

Le port pétrolier du *Bec d'Ambez* avec les installations spéciales de dépôts d'hydrocarbures d'une capacité de 18.000 tonnes;

Le port de trafic local de *Blaye*;

Le port pétrolier de *Paulliac*;

Le port d'escale du *Verdon*.

Si l'on veut porter un jugement sur l'influence du nouveau régime administratif sur la prospérité économique de l'établissement maritime, on n'a guère d'autres

ressources que la comparaison des divers trafics annuels. De 1925 à 1929 on assiste à un accroissement considérable de l'activité du port. Mais à partir de 1930 celle-ci est en régression constante, en demeurant supérieure, toutefois, à celle des dernières années d'avant-guerre. Il est évidemment difficile de définir la part qui doit être attribuée, dans ces fluctuations, à l'organisation administrative, ces fluctuations étant principalement en fonction des périodes alternées de prospérité mondiale, puis de crise. Néanmoins, en 1937, l'Ingénieur en chef Directeur du port s'exprimait ainsi, à ce sujet : « Le port de Bordeaux est redevable, pour une large part, au régime de l'autonomie, de la parfaite coordination des efforts faits pour le meilleur rendement des divers services du port et de la vigoureuse impulsion donnée à la réalisation de son programme de grands travaux d'amélioration générale. »

APPLICATION DE L'AUTONOMIE AU HAVRE

Fondé en 1517 par François I^{er}, Le Havre fut longtemps un port militaire et commercial. Sa situation privilégiée en fit un grand port d'escale du trafic maritime Atlantique-Manche-mer du Nord ; aussi son histoire est elle jalonnée par les progrès de la navigation maritime. A chaque apparition d'un nouveau type de navire correspondent, au Havre, des agrandissements des ouvrages ou des approfondissements de ceux existants. De simple crique dans les dunes, à l'origine, le port est devenu l'un des mieux outillés de France.

La fonction commerciale est la fonction la plus

importante de cet établissement maritime. Le Havre est un très grand centre de transactions, soutenues par des marchés à terme connus dans le monde entier. Des quantités considérables de marchandises y sont stockées dans des magasins publics; elles représentent des sommes très élevées. La raison principale de cet état de choses est, sans contredit, la bonne organisation du marché à terme, complétée par une *Caisse de liquidation* imaginée par des Havrais, et qui a servi, d'ailleurs, de modèle à plusieurs créations analogues en France et à l'étranger. La valeur des cotons importés en 1935 a été de 632.600.000^f environ. Quant aux cafés, leur valeur moyenne globale a été de 394.600.000 francs; celle des cacaos, de 34.000.000 de francs; celle des rhums, de 82.000.000 de francs.

La fonction industrielle du Havre souffre du voisinage de Rouen. Néanmoins, beaucoup de marchandises débarquées dans le port sont traitées sur place. Le minerai de nickel de la Nouvelle-Calédonie, le cuivre brut, les pyrites d'Espagne, les nitrates du Chili sont écoulés directement sur des usines établies à proximité de la ville. Les graines oléagineuses, les arachides du Sénégal sont triturées dans des huileries locales. Mais la plus importante de toutes les industries du Havre est, certainement, celle des constructions navales. Elle est représentée principalement par la *Société des Forges et Chantiers de la Méditerranée* qui occupe environ 7.000 ouvriers. Nous citerons aussi les célèbres *Chantiers Augustin Normand* dont sortent beaucoup d'unités de notre marine de guerre, les *Chantiers de Graville*, etc... De même, les ateliers de constructions de machines marines tels que *Caillard et C^{ie}*, *Mazeline frères, Normand*, etc..., y sont très florissants. Toutes ces industries absorbent la majeure partie des métaux débarqués dans

le port. Depuis une dizaine d'années, enfin, l'extension du commerce de la banane a suscité un armement et un outillage spécialisés. Le port du Havre comporte maintenant des installations très modernes de déchargement de cette marchandise.

La fonction *régionale* de ce port est peu considérable si on la compare avec ses fonctions commerciale et industrielle. Le Havre reste, évidemment, le port de la Normandie cotonnière, ce qui représente déjà un assez gros trafic. Néanmoins son rôle dans l'arrière-pays économique est assez faible. Cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'aspect commercial si accentué de cet établissement maritime ne favorise guère son développement en tant que point de ravitaillement de l'arrière-pays puisque, par hypothèse, les marchandises qui sont débarquées y sont entreposées afin de servir au marché et, bien souvent, suivant les fluctuations, ces dernières sont réembarquées et reprennent la mer. D'autre part, le Nord textile, pour les besoins de son industrie et l'écoulement de ses produits, s'adresse à Dunkerque ; Rouen reste, pour une grande part, le port de la région parisienne.

Mais le problème est bien différent en ce qui concerne le trafic des passagers. La facilité d'accès du port et son aménagement très étudié en font un grand centre d'embarquements et de débarquements de voyageurs. La moyenne actuelle du nombre de personnes passant ainsi par Le Havre oscille autour du demi-million. La proximité de Paris explique, en grande partie, cette activité. Les lignes transatlantiques font presque toutes escale à ce port. Dans ces dernières années, le nombre s'est encore accru des Compagnies qui ont décidé de toucher au Havre à chaque voyage (le *Red Star line*,

la *Baltimore Mail Steamship Co*, l'*Atlantic Transport Line* et, plus récemment encore, les *United States Line*).

C'est grâce à son caractère de port en eau profonde que Le Havre est devenu un grand port transatlantique ⁽¹⁾. Pour l'obtention des profondeurs exigées par les grands navires qui le fréquentent, il a fallu pratiquer des dragages incessants et très coûteux, et l'entretien des diverses passes d'accès est encore une lourde charge financière pour l'établissement public, surtout si l'on songe qu'avec les progrès constants de l'architecture navale, les travaux d'approfondissement ne sont jamais terminés. D'autre part, les atterrages du Havre sont réputés pour leur simplicité et les manœuvres d'atterrissage sont facilitées par un balisage et une signalisation hertziennes si bien que, même par temps de brume, les plus gros navires ne subissent que très peu de retard.

A peine le décret pris en application de la loi de 1920 avait-il été publié, que les commerçants et armateurs du Havre manifestèrent le désir de voir leur port soumis au nouveau régime administratif. Après quelques délibérations préparatoires, la Chambre de Commerce demanda officiellement, le 29 décembre 1921, au Ministre des Travaux publics, l'ouverture de l'instruction prévue par le décret du 23 septembre 1921.

Le Ministre nomma la Commission d'étude le 9 février 1922. Après s'être éclairée de tous les avis utiles et avoir entendu les principaux usagers du port et les concessionnaires de l'outillage ainsi que, d'une façon générale, toutes les personnes intéressées à la création de

(1) DESPUJOLS, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Directeur du Port. *Le Havre* dans : *Les Ports français* (Imprimerie du *Journal de la Marine Marchande*, Paris, 1937).

l'autonomie, la Commission établit un projet de notice. La situation était la suivante : en prenant comme base l'année 1921, l'application de l'autonomie financière au Havre ferait ressortir un déficit annuel d'environ 2.800.000 francs. L'Ingénieur en chef du port, rapporteur de la Commission, en soumettant ses conclusions à la Commission, indiquait que ce déficit devait être comblé par la subvention annuelle que devait fournir l'Etat, en application de l'article 11, paragraphe 7, de la loi du 12 juin 1920. (On sait que ce paragraphe prévoit l'octroi de subsides annuels au port autonome pour l'entretien des accès du port.)

Les difficultés commencèrent quand il s'agit de définir ces accès; l'Ingénieur en chef donnait trois solutions ⁽¹⁾ :

1°) Limiter strictement les accès à la passe extérieure, aux digues et avant-port;

2°) Y comprendre le canal de Tancarville, seule voie amenant au port les bâtiments de navigation intérieure;

3°) Y incorporer les écluses et bassins à flot.

Suivant la solution adoptée, la subvention annuelle demandée par l'ingénieur était de 2.050.000, 2.900.000 ou 3.580.000.

La Commission d'étude adopta la deuxième solution, mais réduisit à 2.500.000 la subvention annuelle, en faisant observer que les 400.000 francs nécessaires en plus de cette somme pourraient être fournis par la ville du Havre.

Le projet de notice avait donc été transmis, avec la définition des accès admise par la Commission d'étude et la subvention annuelle demandée, au Sous-Secrétaire

(1) HUYARD : *Vers l'autonomie des ports de commerce* (Bordeaux, 1927),

d'Etat à la Marine marchande et aux ports. Celui-ci critiqua le projet et soutint que le canal de Tancarville et l'avant-port ne faisaient aucunement partie des accès du Havre: que l'entretien de ces ouvrages devait être assuré par les recettes diverses de l'établissement; qu'en conséquence la subvention annuelle devrait être réduite. La Commission d'étude maintint son point de vue.

Le 5 janvier 1923 fut nommée la Conférence interministérielle chargée, aux termes du décret de 1921, d'arrêter le texte définitif de la notice. Après un examen approfondi du projet soumis par la Commission d'étude, la Conférence prit la position suivante. L'avant-port était considéré comme un accès, mais non le canal de Tancarville. Cependant il fut admis que ce canal, au delà du pont n° 8, serait administré par le port qui recevrait, pour cette gestion, une indemnité annuelle.

Les discussions relatives au montant de la subvention annuelle pour l'entretien des accès furent longues et orageuses. L'Administration des finances essaya de réduire cette subvention en faisant valoir que l'exploitation de l'outillage, qui allait être remis au port autonome, lui donnerait un bénéfice suffisant pour atteindre la somme demandée. Finalement, la Commission d'étude et la Chambre de Commerce l'emportèrent.

Le 21 juillet 1923 l'enquête d'utilité publique était ouverte. Dans le même temps, le Conseil Municipal et la Chambre de Commerce se réunissaient pour délibérer des subventions à accorder au port. L'enquête sur la notice était ouverte par arrêté du Ministre des Travaux publics, le 1 décembre 1923. La Commission d'instruction se réunit à nouveau en Commission d'enquête afin d'examiner les déclarations consignées dans les registres. Au début de février 1924 l'Ingénieur en chef transmettait le

dossier au Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande et des Ports.

Après de longues négociations qui furent menées parallèlement à celles qui devaient aboutir à l'institution de l'autonomie à Bordeaux, un décret du 13 novembre 1924 institua le nouveau régime au Havre, qui fut mis en application le 1^{er} janvier 1925.

Le décret du 13 novembre 1924. — Dans son article 2, le décret institutif détermine la circonscription du port autonome. Celui-ci comprend : le port du Havre tel qu'il existe le 1^{er} janvier 1925, y compris sa passe extérieure et la partie du canal de Tancarville située à l'ouest du pont n° 8, ce pont exclu; l'ancien port d'Harfleur avec l'embranchement du canal de Tancarville donnant accès à ce port; et les terrains du domaine public ou privé de l'Etat situés au sud du canal de Tancarville et à l'ouest de la limite transversale de la mer, constatée par un décret du 24 février 1869, à l'exception d'un bande de 100 mètres de largeur en bordure des parties de la digue nord de la Seine, dépendant du service du port de Rouen. L'Etat se réserve cependant le droit d'augmenter ou de diminuer l'étendue de cette circonscription, sous certaines conditions. Au cas, notamment, où la déclaration d'utilité publique d'un canal latéral de la Seine obligerait l'Etat à reprendre en bordure du territoire du port autonome une bande de terrain d'une certaine superficie, le décret prévoit la remise gratuite de ce terrain au service des Ponts et Chaussées.

La partie du canal de Tancarville située en dehors de la circonscription du port est gérée par celui-ci, comme l'avait prévu la Conférence interministérielle. Pour faire face aux dépenses de cette gestion, le décret

remet au port le droit de percevoir des taxes sur les bateaux et les marchandises qui emprunteront cette voie (art. 3).

Le Conseil d'Administration comprend 21 membres et sa composition est la suivante :

1°) 9 membres désignés par la Chambre de Commerce du Havre;

2°) 9 membres nommés par décret, dont 3 sur la présentation des Chambres de Commerce de Bolbec, de Rouen et de Paris, chacune pour un membre et dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 12 juin 1920;

3°) Un membre désigné par le Conseil général de la Seine-Inférieure;

4°) Un membre désigné par le Conseil municipal de ville du Havre;

5°) Un ouvrier du port nommé par décret, sur la proposition du Ministre des Travaux publics, dans les conditions déterminées par l'art. 5 de la loi du 12 juin 1920.

Les réunions ont lieu une fois par mois, au moins; dans l'intervalle, la permanence est assurée par le Comité de Direction dont les membres, pris au sein du Conseil, sont élus par lui.

Le décret nomme le Directeur qui se trouve être l'Ingénieur en chef du port. Il cumule donc les fonctions de représentant du Pouvoir central dans le port autonome, et d'agent d'exécution du Conseil.

Le Ministre des Travaux publics se réserve le droit de nommer tous les fonctionnaires chargés des travaux et les maîtres et officiers du port après avis du Conseil, leurs traitements sont imputés au budget de l'Etat, mais sont remboursés à celui-ci par le port autonome à titre de fonds de concours.

Tous les autres fonctionnaires du port, ainsi que les agents employés à titre auxiliaire, sont nommés par le Directeur.

La Chambre de Commerce remet gratuitement au port autonome l'ensemble des services d'outillage à elle concédés ou lui appartenant dans l'étendue de la circonscription. Elle remettra de même au port le service de sauvetage qu'elle administre. Tous les ouvrages, hangars, entrepôts, docks, bâtiments, bureaux, etc., utilisés par la Chambre de Commerce pour le service d'outillage, ainsi que toutes les installations intéressant ce service et tout le matériel mobilier affecté à ces immeubles rentrent dans le patrimoine, dans le capital social, pour ainsi dire, du port. Le décret stipule que la remise en sera faite le 1^{er} janvier 1925 dans l'état où ils se trouvent à cette date et que cette remise aura pour effet de « substituer le port autonome à la Chambre de Commerce dans toutes les charges et obligations qui incombent à cette dernière du fait de ses services d'outillage et de sauvetage, de même que dans les avantages qui y sont attachés » (art. 9).

De son côté, l'Etat remet gratuitement à l'établissement maritime :

1°) Les terrains du domaine public compris dans la circonscription et les ouvrages et bâtiments du domaine public existant sur ces terrains et affectés au service des Ponts et Chaussées du port du Havre, tels que quais, écluses, formes de radoub, etc...;

2°) Les terrains du domaine privé affectés à ce même service et les bâtiments de ce domaine dépendant du service des Ponts et Chaussées du port. Cependant, tout le matériel, bâtiments terrestres et marins, mobilier, etc., appartenant au service des phares et balises, ne sont pas

remis au port; ils restent dans le domaine de l'Etat, le Ministère des Travaux publics gardant, en vertu de la loi de 1920, la direction et la gestion du service public des phares et balises.

La remise de ces meubles et immeubles sera faite au port autonome le 1^{er} janvier 1925 dans l'état où ils se trouvent à cette date. Ceci aura pour effet (art. 4) de « substituer le port autonome à l'Etat dans tous les avantages qui reviendraient à ce dernier, de même que dans toutes les charges et obligations qui lui incomberaient, notamment vis-à-vis des occupants actuels d'emplacements ou de locaux faisant partie du domaine public et du domaine privé de l'Etat ».

L'Etat remet aussi, gratuitement, au port, l'outillage qui lui appartient; *art. 10* : « le dock mère et les trois pontons-docks appartenant à l'Etat seront remis au port autonome qui, en même temps qu'il profitera des avantages attachés à ce matériel au jour de la remise, sera tenu de supporter toutes les charges correspondantes, notamment d'observer les conditions stipulées au profit du département de la Marine... Le port autonome sera substitué à la Chambre de Commerce pour le remboursement des sommes qui sont reconnues incomber à cette Compagnie, du chef de l'amenée au Havre des engins, et qui n'auraient pas été versées par elle avant l'application du régime de l'autonomie ».

Du point de vue financier, l'Etat aide au financement des travaux neufs dont les dépenses ressortissent au budget extraordinaire, conformément à l'art. 12 de la loi de 1920. Il fournit aussi une subvention annuelle de 800.000 francs pour l'entretien des accès dont le financement est assuré par les recettes du budget ordinaire, en application de l'article 2, paragraphe 7, de la loi de 1920.

En raison de la gestion d'une partie du canal de Tancarville confiée au port autonome, à titre de service connexe, l'Etat remet à celui-ci une subvention annuelle de 350.000 francs. La ville par une délibération du Conseil municipal du 16 octobre 1923, s'est engagée à verser pendant 10 ans une subvention égale à la moitié de l'excédent au-dessus de 400.000 francs, de la part de recettes versée chaque année à la ville par la Compagnie des docks-entrepôts, sans toutefois que cette subvention annuelle puisse excéder 300.000 francs.

A l'heure actuelle, les installations du port autonome comportent :

1°) Un avant-port, onze bassins à flot et un vaste bassin de marée. Ils forment une surface d'eau de 200 hectares environ.

L'œuvre poursuivie au Havre pendant les dernières années a été la création de ce bassin de marée et de son équipement de quais à grand tirant d'eau, de formes de radoub et outillage pour le service des grands paquebots, dont les dimensions s'accommoderaient mal des sujétions des passages d'écluses pour pénétrer dans les bassins à flot ⁽¹⁾. Sa construction a été entreprise en vertu de la loi du 11 février 1909, il offre 2.400 mètres de quai de 12 mètres au moins de profondeur dans sa partie nord; sa partie sud est réservée au débarquement des pétroles. Parmi les onze bassins à flot, le plus récent dont la construction vient d'être achevée par le port autonome, est le « Bassin Nord ». La construction d'un nouveau bassin à flot est actuellement projetée.

2°) Un outillage très moderne comprenant un grand nombre d'engins de levage spécialisés : 137 grues pour marchandises diverses de 1.250 à 1.500 kilogs, dont 80 %

(1) DESPUJOLS, *op. cit.*

électriques; 27 grues destinées au service des paquebots de 1.500 kilogs à 10 tonnes de puissance; 34 grues d'une puissance de 1.800 à 2.500 kilogs. soit 198 engins de levage à quai. Les charbons sont déchargés par un outillage spécial de 25 grues et portiques à benne preneuse. à quai; le bois par 11 grues ou portiques sur terre-plein; les bananes par 8 élévateurs électriques. Les engins flottants se composent de 17 grues pour marchandises diverses (de 1.25 à 8 tonnes), 8 grues à charbon (5 à 16 tonnes) et 4 élévateurs à grains.

3°) Quatre gares maritimes (la gare d'escale, gare maritime transatlantique du quai Johannès-Couvert, la gare du quai de la Floride, gare maritime du bassin de Marée) et des magasins publics qui constituent une branche d'outillage commercial dont le développement est particulièrement remarquable au Havre, en raison de l'importance de ses marchés;

Les Docks-Entrepôts, d'une superficie totale de 463.300 mètres carrés qui ont le monopole de l'entrepôt réel et sont utilisés en particulier pour les cafés, les rhums et les cacaos;

Les Magasins généraux du Havre, d'une superficie de 152.000 mètres carrés, dans lesquels sont entreposés les cotons;

Les Docks du canal de Tancarville qui ont 35.000 mètres carrés de superficie;

Les Magasins généraux de Paris, qui couvrent une superficie totale de 28.630 mètres carrés, dont 13.575 de surface couverte;

Les Docks du Pont-Rouge, de 104.000 mètres carrés de superficie, dans lesquels sont entreposés les bois.

4°) Des stations spécialisées : Docks frigorifiques, installations de réception des bananes, installation d'auto-

claves pour désinfection des végétaux (notamment des fruits frais);

5°) Des moyens de radoub suivants : 1 dock flottant de 1.500 tonnes. 2 pontons de 3.200 tonnes, 1 dock flottant de 16.500 tonnes. Une cale sèche de 313 mètres dans le bassin de Marée, 6 cales sèches dans les autres bassins et un gril de carénage dans l'arrière-port;

6°) Des services spéciaux : pilotage, remorquage, sauvetage et défense contre l'incendie.

LES RÉFORMES DE 1935 ET 1937

L'année 1925 fut, pour Le Havre et Bordeaux, une période d'organisation et de mise au point, on pourrait presque dire d'attente ⁽¹⁾. Les lacunes du nouveau régime, ses faiblesses et les réformes désirables n'apparurent point tout de suite. Cependant, certains postulats d'ordre psychologique ont toujours semblé, à l'Association des grands ports et à l'Union des Chambres de Commerce maritimes, conditionner les possibilités de succès de l'autonomie : réussite dans le choix du directeur; harmonisation des méthodes et des mentalités du Directeur et du Conseil, ce dernier devant garder une action prépondérante; maintien, au sein d'un Conseil composé d'éléments représentant des organismes et des intérêts aussi différents, de l'unité de vues et de la cohésion strictement indispensables au succès de l'œuvre commune. Ces conditions furent dès l'origine pleinement réalisées dans les deux ports, et c'est ce qui explique, en grande partie, l'excellente administration de ces deux établissements.

Cependant, dès 1927, des modifications furent deman-

(1) HUYARD, *ibid.*, *op. cit.*

dées au règlement d'administration publique du 23 septembre 1921.

On sait que, dans les ports autonomes, les divers services sont réunis sous une même direction. Au Havre, où l'on doit exécuter d'importants travaux neufs, il était difficile de charger un seul homme de toutes les fonctions. Les services furent divisés en deux branches : 1° exploitation; 2° travaux.

Des difficultés survinrent du fait que les ingénieurs chargés de diriger les services de travaux, bien que rétribués par le port, sont sous l'autorité directe du Pouvoir central. Le Conseil d'Administration du Havre, par une délibération en date du 30 avril 1927, demanda une réforme sur ce point. Il proposait que ces ingénieurs fussent considérés comme étant en « service détaché », et qu'en conséquence, l'Ingénieur en chef n'ait plus la qualité d'ordonnateur secondaire pour le prix des dépenses imputables sur le budget du Ministère des Travaux publics.

D'autres modifications étaient demandées :

1° Modification de l'article 16 : En cas d'absence du Directeur du port, remplacement momentané de celui-ci par un fonctionnaire du cadre des Ingénieurs des Ponts et Chaussées, désigné par le Ministre des Travaux publics, sur la proposition du Conseil d'Administration.

2° Modification de l'article 22 : Remplacement des dates limites d'exécution des services du budget pour des raisons de commodité; 31 mars, au lieu du dernier jour de février, pour la liquidation des droits acquis et pour l'émission des mandats; 30 avril, au lieu du 31 mars, pour le recouvrement des droits acquis et le paiement des dépenses.

De toutes ces demandes, une seule devait aboutir à

une réforme. L'article 16 fut assorti d'un paragraphe supplémentaire prévoyant, en cas d'absence du Directeur, le remplacement momentané de ce dernier dans les formes préconisées par le Conseil d'Administration. Mais les autres sollicitations, bien plus importantes, ne devaient pas recevoir satisfaction. L'Ingénieur en chef du port continue à être placé directement sous les ordres du Ministre, ainsi que les autres ingénieurs des travaux; il reste l'ordonnateur secondaire des dépenses imputables sur le budget national.

Par contre, une campagne fut menée pour combler une lacune du décret de 1921. Il s'agissait de reconnaître au Conseil d'Administration le pouvoir d'autoriser l'établissement des outillages, d'en fixer les tarifs maxima et, le cas échéant, de les relever, toutes choses que le règlement d'Administration publique n'avait pas prévues, pas plus d'ailleurs que la loi de 1920.

Un projet de loi fut déposé le 17 juillet 1926, ajoutant à l'art. 10 de la loi du 12 juin 1920, trois paragraphes relatifs à cette question. Le 31 mars 1927, la Commission des Travaux publics l'adoptait; le 20 décembre il était voté par les deux Chambres, dans la teneur que voici :

« ...Le texte de l'article 10 de la loi de 1920 est remplacé par le suivant :

« *Art. 10* : Le Conseil d'Administration statue définitivement sur tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation du port, sauf sur les projets de travaux et d'outillage qui entraînent des transformations ou des modifications essentielles dans les ouvrages ou accès du port ou qui sont effectuées avec le concours financier de l'Etat. » Ceci figurait déjà dans l'ancien

article 10, mais le texte s'arrêtait là : la loi de 1927 y ajoutait :

« Il a dans les limites de sa circonscription le pouvoir :

1°) d'autoriser, soit sous le régime de la concession pour une durée ne dépassant pas 50 ans, soit sous le régime de l'occupation temporaire du Domaine public avec obligation de service public, pour une durée n'excédant pas 20 ans, l'établissement de nouveaux engins d'outillage public et de fixer les tarifs maxima et les conditions d'usage de ces engins ;

2°) de relever, avec ou sans conditions, les tarifs maxima fixés par décret en Conseil d'Etat des engins établis antérieurement à l'autonomie, soit sous le régime de la concession, soit le régime de l'occupation temporaire avec obligation de Service public ;

3°) de fixer les tarifs maxima et les conditions d'usage pour les outillages établis par le port autonome lui-même.

Dans ces trois cas, la délibération du Conseil d'Administration est précédée d'une enquête ouverte dans les formes réglementaires pour les travaux des ports maritimes.

Les inconvénients d'une centralisation excessive s'étaient fait sentir aussi, au début du *xx^e* siècle, dans d'autres domaines que l'administration des ports. Il en était résulté l'apparition d'établissements publics doués de l'autonomie administrative ; ce fut le cas, par exemple, de l'Office national de la Navigation ; mais ces organismes restaient, avant-guerre, relativement rares ⁽¹⁾.

Brusquement, pour une foule de causes, ces établis-

(1) JEANIN : *Les Offices* (Thèse, Paris, 1936).

sements se multiplièrent après la guerre, l'Etat se faisant chaque jour davantage commerçant et industriel. Ainsi naquit une kyrielle d' « Offices » : organismes doués de l'autonomie financière, et dont la création trop généreuse eut pour résultat de vider le budget de l'Etat d'une grande partie de son contenu. Echappant aux grandes règles budgétaires et au contrôle du pouvoir central, cette nouvelle formule fut très à la mode durant quelques années. Mais bientôt, devant les abus engendrés par ce démembrement financier, la nécessité se fit sentir d'une revision sérieuse des Offices existant, qui devait aboutir soit à leur suppression, soit à leur fusion, soit à un contrôle sévère du pouvoir central et du Parlement sur leur gestion. C'est ainsi que, s'attachant à l'examen de tous les organismes dotés d'autonomie financière, la « Commission des Offices », réunie pour établir les bases d'une réforme, eut à étudier l'organisation et le fonctionnement des ports autonomes.

M. Louis Dreyfus dans son rapport, et la Commission dans ses conclusions adoptées lors de la séance du 29 juin 1933, ne formulèrent aucune critique concernant la gestion de ces établissements publics. Leur organisation administrative et leur fonctionnement retinrent toutefois l'attention des membres de la Commission qui à ce propos firent les remarques suivantes :

1°) Dans cette Société anonyme qu'est le Port autonome les actionnaires qui représentent les apports les plus considérables, ceux de l'Etat, devraient avoir la majorité dans le Conseil d'Administration. En d'autres termes, la représentation des ministères des Finances, des Travaux publics, du Commerce et de la Marine marchande est trop faible dans cette institution.

2°) Pour les mêmes raisons, le Conseil a un pouvoir

trop étendu touchant la nomination du Directeur. Il semble que c'est à l'Etat à choisir le Directeur, après avis, toutefois, du Conseil;

3°) Le montant des indemnités ou rémunérations de toute nature attribuées aux fonctionnaires publics par l'établissement, doit être soumis à l'approbation du Ministre des Travaux publics;

4°) Un Contrôleur financier doit être institué dans cet établissement autonome, en application de l'article 79 de la loi du 28 février 1933;

5°) L'art. 3 du décret de 1921 stipule la fixation d'un bilan comprenant un compte d'établissement et un compte d'exploitation, parmi les formalités requises antérieurement à l'institution du régime de l'autonomie dans un port, et qui doivent être versées au dossier de l'instruction ou *notice*. Il convient de compléter cet article en disposant qu'un semblable bilan, accompagné des modalités d'amortissement, sera dressé à la fin de chaque exercice annuel.

6°) Les comptes administratifs et les bilans annuels doivent être soumis à la sanction du Parlement.

Du point de vue strictement financier, il sembla à la Commission que d'importantes économies pourraient être réalisées :

1°) Sur le budget des ports autonomes : en réduisant les cadres de fonctionnaires permanents, en opérant des compressions sur les dépenses de personnel de toute nature, sur les frais de bureaux, frais d'impression, frais de mission et de réception, dépenses de publicité, et la suppression de toutes subventions à des organismes ou sociétés ne se rattachant pas directement à l'exploitation du port;

2°) Sur le budget de l'Etat, en opérant une réduction

importante des subventions annuelles de l'Etat pour l'entretien des accès, de manière à parvenir à une suppression totale de ces subventions pour Le Havre, et à une réduction de 50 % des sommes actuellement versées à Bordeaux, au plus tard au moment de la prochaine revision quinquennale.

Mais le principe de l'autonomie administrative et financière reste intact; la Commission ne l'attaque en aucune manière; au contraire elle estime :

1°) Qu'il y aurait avantage à entrer plus largement dans la voie de la décentralisation en ce qui concerne les tarifs.

2°) Qu'un contrôle financier doit être prévu dans les grands ports non autonomes (Dunkerque, Rouen, Marseille) afin de soumettre au contrôle de la Cour des Comptes la gestion des outillages actuellement confiés aux Chambres de Commerce de ces villes.

En vertu des conclusions de la Commission des Offices en date du 29 juin 1933 et du 17 juillet 1936, des décrets-lois furent pris en 1935 et 1937.

« Tout en concluant au maintien du régime de l'autonomie instauré au Havre et à Bordeaux, en application de la loi du 12 juin 1920, — écrit le rapporteur — elle (la Commission) a proposé un certain nombre de réformes destinées à améliorer leur fonctionnement, à renforcer les pouvoirs de tutelle et de contrôle dévolus à l'Etat à leur égard et à procurer des économies.. »

C'est ainsi que, conformément aux vœux exprimés par la Commission, un premier décret du 31 octobre 1935 réorganise la représentation des divers « actionnaires » du port de manière à donner, au sein du Conseil, la majorité à l'Etat. Le Conseil d'Administration comp-

tera désormais 12, 18, 24 membres au lieu de 9, 15 ou 21 (voir art. 5 de la loi de 1920). La loi de 1920 ne prévoyait qu'un représentant des administrations centrales intéressées : un fonctionnaire des Finances. Désormais, à côté de celui-ci siégeront : un représentant du Conseil d'Etat, un des Travaux publics, un de la Marine marchande. Ceux-ci seront nommés par décret, et le nombre des membres nommés par décret sera toujours supérieur de 3 unités à celui des membres nommés par les collectivités locales et les groupements économiques régionaux.

Ce même décret, et pour les mêmes raisons, modifie le mode de nomination du Directeur. Le Directeur est désormais nommé par le Ministre des Travaux publics seul, après avis du Conseil d'Administration. La liste de présentation disparaît. Enfin, aucune indemnité ou rémunération de quelque nature que ce soit, payée sur les fonds propres du Port autonome, ne peut être allouée aux fonctionnaires en service dans cet établissement qu'après approbation du Ministre des Travaux publics.

Un second décret accorde à l'Inspecteur général des Ponts et Chaussées chargé du contrôle du port autonome, entrée au Conseil d'Administration, mais sans voix délibérative.

Deux autres décrets appliquent ces mesures au port de Bordeaux (modification de l'art. 16 du décret du 13 novembre 1924) et au port du Havre (modification de l'art. 14 du décret du 13 novembre 1924); ils nomment le représentant des Administrations centrales des Travaux publics et de la Marine marchande et le représentant du Conseil d'Etat. Ils opèrent, d'autre part, la réduction, souhaitée par la Commission, des subventions

annuelles de l'Etat à ces deux établissements maritimes. Au Havre, la subvention pour l'entretien des accès est abaissée de 800.000 francs à 200.000 francs; à Bordeaux, de 3.750.000 francs à 3 millions. L'indemnité prévue pour la gestion du canal de Tancarville reste de 350.000 francs, mais celle prévue pour la gestion des ouvrages de la Pointe de Grave passe de 550.000 francs à 495.000 francs.

Mais le contrôle financier de l'établissement ne devait être organisé que plus tard. Dans la loi de 1920, le contrôle de l'ensemble des opérations du port était assuré par le Ministre des Travaux publics qui désignait, pour l'exercer d'une manière générale, un Inspecteur général des Ponts et Chaussées et, le cas échéant, d'autres fonctionnaires chargés de missions spéciales. Aujourd'hui, des contrôles supplémentaires sont institués; ce sont : celui d'une Commission de contrôle financier (contrôle général de tous les établissements doués d'autonomie financière) qui siège au ministère des Finances, et celui d'un Contrôleur financier spécial désigné par le Ministre des Finances.

Le décret-loi du 25 avril 1937, modifiant la loi de 1920, introduit dans ce texte les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du contrôle financier du port autonome. Le Commissaire des comptes est remplacé par le Contrôleur. Ce dernier a un rôle très étendu; il est adjoint au Conseil d'Administration, comme l'Inspecteur général des Ponts et Chaussées, avec simple voix consultative; il est chargé, sous l'autorité du Ministre des Finances, du contrôle de toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion financière directe ou

indirecte. Il peut demander l'inscription à l'ordre du jour de telles questions qui lui paraissent opportunes. Le Comité de Direction doit le convoquer et entendre son avis dès qu'il est discuté de questions pouvant entraîner des répercussions sur les finances du port ou le budget de l'Etat. La plupart des questions doivent, avant d'être traitées par le Conseil d'Administration, être soumises au contrôleur financier qui dispose de 15 jours pour les examiner et faire connaître son avis.

Il contrôle la perception des recettes. Il fait office de contrôleur des dépenses engagées (ce service était primitivement confié au Commissaire des comptes); tout engagement supérieur à 80.000 francs devra porter son visa, sauf en cas d'urgence, mais alors sous la responsabilité personnelle du Directeur.

Le Contrôleur du Ministère des Travaux publics et le Contrôleur financier doivent faire tous les ans un rapport sur la gestion financière du port, sur son fonctionnement et son état économique, rapports qu'ils transmettent à leurs Ministres respectifs.

En somme, des désirs exprimés par les ports autonomes, peu reçurent satisfaction du pouvoir central. Par contre, des mesures importantes vinrent modifier sensiblement l'organisation primitive de ces établissements.

Si l'on veut bien comprendre l'esprit dans lequel ces réformes de la loi de 1920 ont été faites, il faut se souvenir qu'elles furent suggérées par la « Commission des Offices ». Or, celle-ci est née d'un mouvement d'opposition très marquée contre la multiplication de ces organismes qui faisait courir un réel danger aux finances publiques ; c'est dire la rigueur avec laquelle fut examinée la gestion des établissements doués d'autonomie financière. A vrai dire, il n'y avait pas grand'chose de

commun entre le régime que la loi de 1920 accordait à nos ports et ces Offices dont les excès avaient motivé ces réformes, si ce n'est précisément ce caractère de décentralisation. La Commission, d'ailleurs, ne formule aucune critique relativement à la gestion de Bordeaux et du Havre. Il lui semble, en revanche, naturel d'appliquer à ces établissements les mesures de contrôle et de mainmise de l'Etat qu'elle avait préconisées pour ceux des Offices qu'elle ne supprimait pas.

De là l'augmentation du nombre des représentants du pouvoir central dans le Conseil, la nomination du Directeur par le Ministre des Travaux publics, et l'organisation d'un contrôle financier très sévère.

Cette assimilation des Ports autonomes aux Offices et les réformes (décrets-lois de 1935 et 1937) qui en découlent constituent, nous semble-t-il, autant d'erreurs. En 1920, on se le rappelle, le Gouvernement avait pris devant le Parlement des engagements formels, en ce qui concerne les principes fondamentaux de la loi sur l'autonomie des ports et la consultation préalable des Chambres de Commerce sur les questions d'application, notamment pour l'établissement du règlement d'administration publique, à l'élaboration duquel l'*Union des Chambres de Commerce maritimes des Ports français* a activement collaboré, en faisant partie du comité de rédaction. La Commission des Offices n'a, en aucune façon, tenu compte de ces faits. Les décrets-lois de 1935 et 1937 marquent une revanche de l'esprit centralisateur, et leur orientation est opposée à celle de la loi de 1920. Le contrôle financier risque de devenir l'intervention de l'Administration des Finances dans la gestion du port. On en revient aux inconvénients, mille fois signalés, de la loi de 1912 et du Règlement d'Administration publique de 1916.

CHAPITRE III

Les ports non-autonomes

Pendant la guerre, les services d'exploitation de nos grands établissements maritimes furent bientôt débordés par l'activité intense du trafic nécessité par les besoins de la Défense nationale. Les défauts de l'organisation administrative de nos ports furent mis en lumière d'une façon saisissante. On a vu que diverses mesures (arrêtés des 31 décembre 1916, 16 janvier 1917, etc...) furent prises dans le but de regrouper les différents services du port autour d'une autorité unique responsable : le Directeur. Nous avons étudié les répercussions de ce nouveau régime sur la loi de 1920. Nous allons maintenant examiner l'influence de ces réformes sur l'organisation administrative des ports non-autonomes.

Le mouvement de décentralisation et de déconcentration amorcé pendant les hostilités ne s'arrêta pas avec celles-ci. En février et mars 1919, de nouveaux arrêtés du Ministre des Travaux publics paraissaient à l'*Officiel* :

1°) Instituant un comité local consultatif du port, composé de 9 membres nommés pour trois ans par le Ministre des Travaux publics sur la proposition de l'In-

génieur en chef du port, après avis du Président de la Chambre de Commerce du lieu et du Préfet du département.

2°) Donnant pouvoir à l'Ingénieur en chef du port de décider directement, après avis conforme du comité consultatif du port, sur toutes les affaires qui ressortissaient antérieurement à la compétence du Ministre des Travaux publics (à l'exception, cependant, des questions concernant les fonctionnaires payés sur les fonds des chapitres du personnel des Travaux publics; des questions concernant le service des phares et balises; des projets de travaux entraînant des transformations ou des modifications dans les ouvrages ou accès du port, et des projets de travaux dont l'exécution nécessite, soit l'ouverture de crédits spéciaux sur les fonds du budget de l'Etat, soit l'institution ou la prorogation de surtaxes ou de péages locaux temporaires).

3°) Prescrivant l'établissement annuel, par le comité local consultatif, sur le rapport de l'Ingénieur en chef, d'un budget d'ordre, divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire, et d'un compte d'ordre général des recettes et des dépenses, à soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux publics, en vue de faciliter l'appréciation du rendement industriel du port, et de justifier les crédits demandés sur les fonds du budget de l'Etat pour l'entretien et l'amélioration des ouvrages du port.

C'était évidemment là un progrès considérable sur le régime très centralisateur de nos établissements maritimes avant la guerre; on peut y voir, à l'état embryonnaire, quelques-unes des dispositions qu'allait consacrer la loi de 1920 sur l'autonomie. Une circulaire du 23 avril 1919 du Ministre des Travaux publics, relative à une

foule de détails touchant l'exploitation des ports, n'est-elle pas intitulée « mesures à prendre pour assurer la décentralisation des affaires et des procédures administratives, et l'industrialisation des ports maritimes, et pour substituer un régime industriel au régime administratif d'avant-guerre » ?

LE DÉCRET DU 7 AVRIL 1924

Ces mesures éparses et fragmentaires devaient, finalement, être codifiées dans un texte unique qui pose les bases définitives de l'organisation administrative des ports non-autonomes : le décret du 7 avril 1924.

Ce texte comprend deux chapitres : le premier relatif à l'administration des ports principaux, le second relatif à l'administration des ports secondaires.

1° PORTS PRINCIPAUX :

Ce sont les établissements maritimes suffisamment importants pour nécessiter la présence de plusieurs ingénieurs des Ponts et Chaussées chargés de services différents.

Une Commission consultative est instituée dans chacun de ces ports. Elle comprend 9 membres dont :

- a) 5 membres pris dans la Chambre de Commerce;
- b) Un membre du Conseil Municipal de la principale ville sur laquelle s'étend la circonscription du port;
- c) Un membre du Conseil Général du département dans lequel le port se trouve;
- d) Deux membres choisis parmi les principaux usagers du port ou les entrepreneurs de services intéressant soit son exploitation, soit ses communications avec l'extérieur,

Les membres pris dans la Chambre de Commerce, le Conseil Municipal et le Conseil Général sont choisis sur une liste dressée par ces assemblées et comprenant un nombre de noms double de celui des sièges à pourvoir; mais ils sont nommés par le Préfet. Les autres membres sont choisis et nommés par le Préfet. Cette Commission est nécessairement consultée sur toutes les affaires relatives à l'exploitation, à l'utilisation, à l'entretien ou à l'amélioration du port et de son outillage pour lesquelles la décision appartient soit au Ministre des Travaux publics, soit au Préfet, soit au Directeur du Port par délégation du Ministre. Elle donne son avis sur la situation financière. Elle délibère, en outre, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Directeur, ainsi que sur toutes les questions intéressant le port et dont la mise à l'ordre du jour est demandé par trois de ses membres ⁽¹⁾.

Mais l'institution la plus importante est celle du *Directeur*. Celui-ci n'est, en somme, que le successeur des directeurs nommés pendant la guerre et conservés à la fin des hostilités à cause des avantages incontestables de l'existence d'une autorité unique et responsable à la tête des établissements maritimes.

Tous les services dépendant du ministère des Travaux publics sont placés sous l'autorité du Directeur relevant directement du Ministre ⁽²⁾, choisi parmi les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et nommé par décret. Il a sous ses ordres :

1°) Un Chef de l'exploitation choisi parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui peut être, en outre, chargé du service des travaux;

(1) Décret du 7 avril 1924, art. 5.

(2) Décret du 7 avril 1924, art. 1 et suivants.

2°) Un ou deux ingénieurs chargés du service des travaux.

Le Directeur est chargé de coordonner l'action de tous les services locaux dépendant d'Administrations centrales différentes : Marine Marchande et Inscription Maritime, Police Sanitaire Maritime, Postes et Télégraphes, Douanes, Domaines, Police générale, Emigration, etc...; il a sous son autorité directe tout le personnel relevant du ministère des Travaux publics.

La coordination nécessaire de tous ces services locaux, dont l'indépendance et le manque d'unité de vues étaient particulièrement critiqués avant guerre, est assurée par des conférences des divers chefs de service sous la présidence du Directeur, qui fixe la date et l'ordre du jour de ces séances. De plus, tous ces chefs de service doivent communiquer au Directeur toutes les instructions et décisions des Administrations centrales dont ils relèvent et qui intéressent la gestion et l'exploitation du port.

Ce fonctionnaire se maintient, en outre, en contact constant avec la Chambre de Commerce et se consulte avec elle sur les mesures intéressant le port.

Le Directeur a entrée et voix consultative à la Commission consultative du port; il adresse au Ministre, dans le délai de huitaine, copie de toute délibération prise par cette Commission avec l'indication de la suite qu'elle comporte à son avis.

Le Chef d'exploitation placé sous les ordres du Directeur est chargé d'assurer la bonne exploitation du port, ainsi que l'application des règlements de police généraux et spéciaux. Il a dans son service le contrôle des concessions d'outillage existantes et la préparation et l'instruction des concessions à accorder éventuellement

aux particuliers ou à la Chambre de Commerce ⁽¹⁾. Il dirige et contrôle les divers services créés par l'Etat en vue de l'exploitation (halage, gardiennage des marchandises, défense contre l'incendie, etc..).

Il assure la liaison permanente entre l'administration du port et les usagers. Il reçoit notamment d'eux tous renseignements utiles ou les réclamations concernant l'outillage et les divers services d'exploitation. Les officiers et maîtres du port et le personnel subalterne de ce cadre sont placés sous ses ordres.

Le ou les Chefs d'arrondissement de travaux ⁽²⁾ sont chargés, sous l'autorité du Directeur, qui remplit les fonctions d'Ingénieur en chef, de toutes les attributions dont est actuellement chargé le service maritime des Ponts et Chaussées par les lois et règlements, qui ne sont pas dévolues au Chef de l'exploitation, ainsi que celles du contrôle de la voie et des bâtiments en ce qui concerne les voies ferrées des quais et les gares maritimes.

Il se consulte avec le Chef d'exploitation sur tout ce qui concerne :

L'utilité et les projets de travaux d'entretien et d'amélioration des ouvrages existants :

— L'utilité et les projets de travaux neufs; —

Il dirige et surveille l'exécution de ces travaux lorsque ceux-ci sont entrepris.

2° PORTS SECONDAIRES.

L'organisation nouvelle instituée par le décret de 1924 n'est pas applicable de plein droit aux ports secon-

(1) Décret du 7 avril 1924, art. 7.

(2) Décret du 7 avril 1924, art. 8.

daïres; il faut un décret spécial à chaque port pour placer ceux-ci sous ce régime.

Lorsque deux ingénieurs sont attachés sur place au service du port, les fonctions de Directeur et de Chef de l'exploitation ou de Chef de travaux peuvent être conférées à l'un d'eux sans qu'il ait pour cela le grade d'ingénieur en chef. Elles peuvent être confiées à l'Ingénieur-chef du service maritime du département ou au Directeur d'un port voisin. Si le port n'occupe qu'un seul ingénieur, ce dernier peut cumuler les fonctions de Chef des travaux et de Chef de l'exploitation. Il peut être nommé Directeur ou placé sous les ordres du Directeur d'un port voisin.

Quant aux ports dont l'importance ne justifie pas la présence d'un ingénieur des Ponts et Chaussées, ils ne sauraient être touchés par ce décret. Leur organisation administrative demeure inchangée.

Si l'on tente une comparaison, dans la mesure où elle est possible, entre le régime instauré au Havre et à Bordeaux en application de la loi de 1920, et l'organisation administrative prévue par le décret que nous venons d'étudier, on constate que ces deux régimes sont profondément différents.

Dans les ports autonomes, le Directeur est l'agent d'exécution du Conseil d'Administration, autorité locale élue par les usagers et l'Etat. Dans les autres ports, le Directeur est l'agent d'exécution du Pouvoir central; il est assisté d'un Conseil, mais ce dernier est nommé par le Préfet et n'a, d'ailleurs, qu'un rôle consultatif. La loi de 1920 a été, suivant le désir des Chambres de Commerce à cette époque tout au moins, une mesure de décentralisation — a été, disons-nous, parce que les récents décrets-lois de 1935-1937 lui font perdre sensi-

blement ce caractère. Le décret de 1924 n'est qu'une simple mesure — heureuse d'ailleurs — de déconcentration.

Nous nous proposons, maintenant, après avoir exposé, sous son aspect théorique, l'évolution de l'organisation administrative de nos ports non-autonomes pendant et après la guerre, d'entrer davantage dans le détail de la gestion actuelle de nos établissements maritimes. Nous examinerons successivement les Travaux, les services d'Outillage, les Voies ferrées des quais, la Police et l'exploitation, et enfin le service du Pilotage et celui des Phares et balises.

LE RÉGIME DES TRAVAUX

Les travaux des ports maritimes sont effectués par l'Etat. Dans les ports d'une importance suffisante, le Pouvoir central entretient un ingénieur des Ponts et Chaussées d'un grade correspondant, chargé du service des travaux. Pour les autres, d'intérêt purement local, ce service est assuré par l'ingénieur du port le plus proche.

a) *Travaux neufs.*

Les travaux d'amélioration et de construction sont autorisés, après consultation du Conseil Supérieur des Travaux Publics, par simple décision du Ministre, si la dépense à imputer sur le budget de l'Etat est inférieure à 4 millions; par décret en Conseil d'Etat si elle est comprise entre 4 et 40 millions; par une loi si elle est supérieure à 40 millions ⁽¹⁾. Les projets sont dressés par les ingénieurs en chef qui soumettent les dispositions pro-

(1) Loi du 12 juin 1920. Décret du 4 mai 1937.

posées à une enquête effectuée par une Commission appelée « Grande Commission nautique ». Celle-ci est composée de l'Administrateur de l'Inscription maritime, d'un Ingénieur hydrographe de la Marine militaire rapporteur, de pilotes, capitaines, patrons et marins, pratiques du port; elle est présidée par un Capitaine de vaisseau, président permanent des Commissions nautiques du littoral. Dans le cas de travaux sans grande importance, l'enquête est menée par la « Commission nautique locale », sous la présidence de l'Administrateur de l'Inscription maritime.

Si une expropriation est nécessaire, l'enquête, purement technique, de la Commission nautique est suivie d'une enquête d'utilité publique. Cependant, même en dehors de cette hypothèse, il est fréquemment nécessaire de soumettre le projet de travaux à l'enquête prévue par l'art. 26 de la loi du 12 juin 1920 et organisée par le décret du 8 avril 1921. Celle-ci est effectuée par une Commission permanente qui est composée, dans chaque port, par les membres de la Commission consultative auxquels sont adjoints quatre personnages supplémentaires pris parmi les principaux usagers du port (armateurs, capitaines, marins, agents de Sociétés concessionnaires ou de Compagnies maritimes ⁽¹⁾, etc...).

Mais l'Etat ne prend pas entièrement à sa charge le financement de ces travaux. Les sommes affectées à ces dépenses proviennent de trois origines différentes. En premier lieu des crédits sont ouverts annuellement au budget du Ministère des Travaux publics pour l'amélioration et la construction des ouvrages maritimes. En

(1) Dans les ports autonomes, elle comprend 11 membres : 8 membres choisis parmi les catégories d'usagers que nous avons énumérées, et 3 membres du Conseil d'Administration du port.

second lieu des péages peuvent être perçus sur les usagers du port, dont le produit est affecté au financement de ces travaux neufs. L'article 16 de la loi sur la Marine marchande du 10 avril 1902 prévoit que : « des décrets rendus en la forme de règlement d'administration publique sur le rapport du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, après enquête et après avis des Ministres des Travaux publics et des Finances, peuvent établir dans un port maritime des péages locaux temporaires, pour assurer le service des emprunts contractés ou le paiement des allocations offertes par un département, une commune, une Chambre de Commerce ou tout autre établissement public, en vue de subvenir à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement des ouvrages ou de l'outillage public ou au maintien et à l'amélioration de ses rades, passes, chenaux et bassins... » Ces péages sont établis en raison :

1°) du tonnage de jauge nette légale ou du tonnage de jauge brute des navires tant français qu'étrangers;

2°) des quantités de marchandises embarquées ou débarquées;

3°) du nombre de voyageurs embarqués ou débarqués.

Les tarifs sont fixés par décret. Ces péages sont recouvrés par l'administration des douanes et sont assimilés aux droits de douane pour la forme des déclarations, le mode de perception, etc... L'art. 113 de la loi du 26 mars 1927 étend les dispositions de la loi de 1902 au cas où les travaux neufs intéressent les ports de pêche, et prévoit des péages assis sur les navires de pêche et leur cargaison qui fréquentent ces ports.

Enfin, une troisième catégorie de ressources finan-

cières se trouve dans les fonds de concours des collectivités locales intéressées : Départements, Communes, Chambres de Commerce. Aucune disposition législative ne règle le régime de cette collaboration. Il existe seulement des dispositions coutumières, sanctionnées par un avis du Conseil supérieur des Travaux publics du 9 février 1918.

Pour les six grands ports d'intérêt national, les intéressés concourent jusqu'à 50 % du montant de la dépense (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes, Bordeaux et Marseille) pour les autres, jusqu'à concurrence des deux tiers.

En fait, la pénurie d'argent où se trouve le Trésor public empêche souvent l'Etat de verser sa contribution au financement des travaux. Durant les années qui suivirent la fin de la guerre, les Pouvoirs publics eurent l'idée d'autoriser les Chambres de Commerce à leur faire l'avance de la part contributive qu'ils s'étaient engagé à fournir, mais qu'ils se reconnaissaient incapables de continuer ⁽¹⁾.

L'Etat s'engageait à rembourser par annuités ces sommes aux Chambres de Commerce. Mais celles-ci durent, pour faire face aux sommes importantes qu'elles allaient avoir à fournir, contracter des emprunts pour lesquels elles devaient payer de gros intérêts. Trouvant la charge du service des annuités trop lourdes pour leur budget, elles se retournèrent vers l'Etat pour lui demander de les aider. La loi de 1921 admit le principe de l'inscription au budget de crédits destinés à venir en aide aux Chambres de Commerce pour le service des annuités de leurs emprunts. Ce chapitre nouveau, doté

(1) DE RAULIN. : *Revue politique et parlementaire* (Avril 1926) : *Détresse des ports français*.

au début d'un million, exigeait, en 1914, 3.430.000 francs. En 1925, il s'agissait de 10 millions et pour 1926 le projet comportait 15.600.000 francs.

Cette effarante progression géométrique était due à ce fait que, préoccupées avant tout de trouver des prêteurs et déchargées du souci du versement des intérêts, les Chambres de Commerce émirent les emprunts à des taux de 15 à 16 %. Ce système était devenu si onéreux qu'il fut supprimé en 1927 (article 49 de la Loi de finances du 9 décembre 1927).

Les sommes consacrées au titre des travaux d'amélioration et de construction dans le chapitre des ports maritimes du budget du ministère des Travaux publics, furent, de 1930 à 1937, les suivantes :

1930.....	100 millions
1931.....	100 d°
1932.....	90 d°
1933.....	81 d°
1934.....	62 d°
EPAT.....	53.853.000 francs
1936.....	3.121.537 francs
1937.....	4.529.952 francs

On voit que ces crédits vont en décroissant. D'autre part le système d'avances, condamné par la loi de finances de 1927, a été repris, le Trésor public étant dans l'impossibilité matérielle de fournir les sommes nécessaires à la contribution de l'Etat. Ce versement de la part de l'Etat sous forme d'annuités, fera déboursier au Trésor le double du coût des travaux correspondant au montant de sa participation. Au budget de 1937 nous voyons déjà figurer un crédit de 7.169.190 francs au titre de « Remboursement d'avances consenties par les Chambres de Commerce ».

En ce qui concerne le mode d'exécution de ces travaux, ils sont généralement exécutés par l'Etat lui-même, mais rien n'empêche ce dernier de recourir au système de la concession. En fait, le nombre d'ouvrages maritimes concédés est peu élevé en France. En la matière, le recours à la concession offre, d'ailleurs, un gros inconvénient : si des modifications à l'ouvrage s'avèrent indispensables, il est plus difficile d'y procéder si celui-ci est concédé. On peut cependant citer dans la loi du 24 octobre 1919 sur les travaux de Marseille, l'article 6 qui prévoit la concession à la Chambre de Commerce ou à des particuliers des travaux d'aménagement progressif de Port de Bouc, des étangs de Berre et de Martigues pour la grande navigation maritime.

b) *Travaux d'entretien.*

Ceux-ci sont à la charge de l'Etat, sauf au cas où l'ouvrage a été concédé. Les collectivités intéressées peuvent être appelées à fournir des subsides; c'est ainsi que l'article 16 de la loi de 1902 prévoit la perception de péages destinés à rembourser aux Chambres de Commerce les avances faites par elles en contribution au financement de l'entretien des accès et passes du port. Ces péages sont assis et recouvrés dans les mêmes conditions que ceux destinés à subvenir aux charges des travaux neufs. L'article 168 de la Loi de finances du 29 avril 1926 prévoit l'établissement de certaines taxes destinées à subvenir aux frais d'entretien des ports. Des décrets rendus en Conseil d'Etat peuvent autoriser pour les Départements, Communes, Chambres de Commerce ou Etablissements publics participant dans un port aux dépenses d'entretien :

1°) l'institution, en vue de couvrir ces dépenses, de taxes ;

a) à raison du séjour des marchandises au delà des délais réglementaires, sur les terre-pleins et quais découverts de ce port, à l'exclusion des parties du domaine public soumises au régime de l'occupation temporaire ;

b) à raison du séjour au delà d'un certain délai, des navires en stationnement prolongé dans le port, applicable seulement aux navires de commerce et navires de plaisance et moyennant certaines exonérations pour les navires ayant leur point d'attache dans ce port ;

c) la constitution d'un fonds de réserve destiné à pourvoir ultérieurement au financement de l'entretien des ouvrages existants.

Le mode d'exécution des travaux et les formalités d'engagement de ces dépenses sont identiques à ceux des travaux neufs. Cependant, pour hâter la restauration et l'entretien des ouvrages, dont certains comme les passes et chenaux ne peuvent attendre, un arrêté ministériel du 25 janvier 1926 investit l'Ingénieur en chef d'une délégation permanente du Ministre pour approuver les projets de travaux, pourvu qu'ils aient reçu du Ministre les crédits nécessaires et pour passer les marchés sur avis conforme de la « Commission consultative » du port.

LE RÉGIME DE L'OUTILLAGE

L'Etat, nous venons de le voir, construit lui-même et entretient les ports. La concession de travaux publics en ce qui touche aux ouvrages fixes est très rare. Inversement, s'il les aménage, l'Etat n'exploite pas directement

ses établissements maritimes : en matière d'outillage, la concession ou l'autorisation d'occupation du domaine public est la règle, l'exploitation par l'Etat, l'exception.

Le régime de l'outillage des ports est celui de toutes les installations occupant le domaine public : le lien qui unit le propriétaire de l'engin (grues, appareils spéciaux de levage, élévateurs, engins de radoub, formes, slipways, etc...) et l'autorité publique va, du simple acte unilatéral ou autorisation, à l'acte contractuel ou concession. Un cahier des charges fixe les conditions d'exploitation (heures, tarifs, etc...) et les obligations du propriétaire de l'engin ; il contient les clauses pénales et de déchéance. Ce texte stipule aussi les grandes règles du service de l'outillage, c'est-à-dire : l'usage facultatif ou la possibilité pour les navires de décharger leur cargaison par les moyens du bord ; l'égalité de traitement des usagers ; l'absence de monopole au profit d'une entreprise quelconque. L'Etat se réserve le contrôle de l'outillage que le décret de 1924 confie, comme nous l'avons vu, au Chef d'exploitation du port.

Au cas, événement rare, où il n'y aurait pas utilisation privative du Domaine public par l'engin, l'installation et l'exploitation en sont libres.

1°) Régime de l'occupation temporaire du Domaine public précaire et révocable.

Cette situation de l'usager du Domaine est prévue et réglementée, en ce qui concerne les ports maritimes, par l'arrêté ministériel du 3 avril 1878. Le propriétaire de l'outillage est autorisé à établir ses engins sur une partie du Domaine sans obligation de service public. Il s'agit donc d'une installation d'ouvrages et bâtiments privés,

pourvu toutefois que ceux-ci offrent un certain intérêt pour le port.

Le cas le plus courant est l'aménagement d'un chantier de constructions navales. La Société reçoit de l'Administration le droit de s'établir sur une dépendance du Domaine, d'y effectuer des travaux, d'y construire des bâtiments, hangars, cales de lancement, etc... Cette autorisation a un caractère personnel; sa durée maximum est de cinq ans; elle est révocable mais seulement pour des raisons d'intérêt public, la révocation pouvant être attaquée en excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat.

Une redevance domaniale est versée annuellement par l'occupant. Le décret du 1^{er} octobre 1926 accorde à l'ingénieur en chef par délégation du Préfet le pouvoir d'autoriser ces occupations temporaires.

2°) Installation permanente d'outillage privé avec obligation de service public.

Une circulaire du Ministre des Travaux publics du 30 janvier 1915 règle le régime de ces occupations privatives du Domaine public. Les autorisations sont délivrées pour une durée susceptible d'atteindre quinze ans et sont renouvelables, à condition que l'outillage en question soit mis à la disposition du public. A l'expiration de ce temps, s'il n'y a pas renouvellement, le propriétaire des engins doit faire disparaître ceux-ci et rendre à l'Administration la partie du Domaine dans l'état où elle lui avait été livrée; au cas où la chose serait impossible, il peut être stipulé une indemnité au profit de l'Etat. Un cahier des charges-type fixe les obligations de l'exploitant et règle les questions des tarifs et taxes d'usage. A l'origine, un décret en Conseil d'Etat était nécessaire pour autoriser ces installations. Le décret du 1^{er} octobre

1926 décide que dorénavant le Ministre des Travaux publics pourra les accorder par arrêté après enquête, sauf au cas de désaccord entre les représentants des départements ministériels intéressés, ou s'il est prévu des dérogations importantes aux dispositions du cahier des charges-type.

3°) *Outils à la disposition du public seul.*

C'est le cas le plus fréquent. Les installations sont sous le régime de la concession accordée par décret en Conseil d'Etat. Un cahier des charges fixe les obligations du concessionnaire, les conditions d'exploitation, les clauses pénales et les causes de déchéance. Le Domaine est occupé sans qu'aucune redevance ne soit due par l'exploitant pour cette raison; mais, en revanche, l'Etat devient propriétaire en lieu et place du concessionnaire à l'expiration de la concession.

Ces concessions peuvent être accordées soit à des particuliers — mais le fait est rare — soit à des collectivités. Les Chambres de Commerce maritimes sont dans les ports les principaux concessionnaires de l'outillage; cet aspect essentiel de leur activité a, d'ailleurs, été consacré par l'article 15 de la loi de 1898 (9 avril) qui dispose : « Les Chambres de Commerce peuvent, dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870, être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription. » Elles exploitent alors ce service sans bénéfice, et le cahier des charges contient, à cet effet, une réglementation très minutieuse des taxes d'usage. Ce cahier comporta longtemps, notamment, une clause donnant au Conseil d'Etat la possibilité, au cas

où l'exploitation s'avérerait trop avantageuse, de réduire unilatéralement ces taxes.

L'article 16 de la loi du 10 avril 1902, que nous avons eu l'occasion d'étudier à propos du financement des travaux, prévoit que des péages peuvent être établis dans un port par décret en Conseil d'Etat, dont le produit sera affecté à « l'amélioration, au renouvellement, ou à l'établissement de l'outillage public ». Cette disposition législative, qui prévoit l'affectation de redevances perçues par l'Etat, à propos de l'utilisation d'un service public d'Etat (les ports) à un service concédé, pour son amélioration, est très curieuse, et peut-être unique dans notre droit administratif. Elle n'en reste pas moins d'un grand intérêt pratique.

En ce qui concerne les tarifs d'usage des outillages concédés, un décret-loi du 10 octobre 1935, répondant au désir exprimé par la Commission des Offices, est entrée dans la voie de la décentralisation : « Nonobstant toutes dispositions contraires des cahiers des charges des concessions d'outillages publics accordées dans les ports maritimes et sur les voies navigables par décrets en Conseil d'Etat, les tarifs d'usage des engins concédés et les conditions d'application des dits tarifs inscrits dans ces cahiers des charges, peuvent être modifiés après une enquête d'utilité publique par le Ministre des Travaux publics, ou, avec son autorisation, par les Directeurs des ports, Ingénieurs en chef du service maritime ou Ingénieurs en chef des voies navigables statuant pour le Ministre. »

Le contrôle technique de l'outillage concédé est effectué par le Chef d'exploitation du port au nom du Ministre des Travaux publics, toutes les questions rela-

tives, d'ailleurs, aux concessions d'outillage ou aux occupations temporaires du Domaine public avec obligation de service public, rentrent dans ses fonctions. Le contrôle financier est assuré par le Ministre du Commerce sur la gestion de l'outillage concédé aux Chambres de Commerce; mais à plusieurs reprises, le Ministère des Finances a tenté d'intervenir dans la gestion des Chambres de Commerce maritimes des ports non autonomes.

Cet outillage concédé est extrêmement divers. Cependant, parmi les différents engins qui le composent, certains méritent une mention spéciale. Il en est ainsi des *ouvrages destinés au radoubage des navires*. Les formes de radoub, qui sont des bassins pourvus de moyens d'assèchement (stations de pompage), sont considérées comme ouvrages du port et, à ce titre, sont construites et entretenues par l'Etat; mais l'exploitation en est toujours concédée. Les docks flottants, slips-ways, etc... ne sont pas des ouvrages du port, mais des engins d'outillage ordinaires; cependant, comme leur goût de construction est très élevé et qu'ils dispensent l'Etat de construire et d'entretenir des bassins de radoub, celui-ci contribue toujours à leur achat. Il existe un cahier des charges-type pour les concessions de formes de radoub et de docks flottants dans lequel l'Administration des Finances a imposé l'insertion de redevances assez lourdes.

Les voies ferrées des quais, qui constituent un service d'outillage de première importance, sont placées, depuis la loi du 31 juillet, sous le régime suivant :

Les dépenses d'infrastructure sont supportées par l'Etat, par les fonds de concours des Chambres de Commerce, Communes et Départements, et au moyen des

péages prévus par l'art. 16 de la loi de 1902 ; car ces dépenses sont considérées comme des travaux d'entretien ou d'amélioration des ports.

Les travaux de superstructure (pose des voies, signaux, gares, etc...) sont, au contraire, concédés ainsi que l'exploitation. C'est l'Etat qui concède les voies ferrées des quais dans les mêmes conditions qu'une concession de chemin de fer d'intérêt général ; mais ce sont deux opérations différentes. En fait, les concessionnaires des voies ferrées des ports sont le plus souvent les réseaux de chemins de fer qui desservent la région et la ville où se trouve l'établissement maritime ; mais la concession de chemin de fer du réseau et celle de la voie ferrée des quais sont deux contrats absolument distincts. Le concessionnaire perçoit des taxes dont le tarif est approuvé par décret ; celles-ci sont, en général, assez simples et ne portent que sur un nombre restreint de marchandises. Certains réseaux ont, d'ailleurs, renoncé à la perception de ces taxes à raison de l'accroissement de trafic que leur procure ces débouchés (Nord, Etat).

Ces concessions offrent l'inconvénient que nous signalions plus haut à propos des travaux publics d'ouvrages maritimes concédés. Lorsque s'étend le port et que l'Etat construit de nouveaux bassins, de nouveaux quais, il ne peut obliger le concessionnaire à augmenter aussi l'étendue de la concession et d'engager à cet effet les dépenses de superstructure (pose de voies, signaux, abris, gares, etc...). Il peut arriver, par exemple, que l'état des finances du réseau concessionnaire des voies ferrées de tel port dont on agrandit les ouvrages ne lui permette pas la construction des nouvelles lignes nécessaires, car les ressources que lui procurerait cette exten-

sion ne pourraient combler les dépenses qu'il serait obligé d'engager. Afin de remédier à cet état de choses qui risquerait parfois de compromettre le bon fonctionnement de nos établissements maritimes, l'art. 61 de la loi du 17 avril 1903, modifiant une loi antérieure de 1897, prévoit la possibilité d'établir des surtaxes temporaires, approuvées par décret en Conseil d'Etat, sur les marchandises et voyageurs empruntant les voies ferrées des quais, et dont le produit est affecté à l'amélioration et à l'extension des lignes existantes.

LA POLICE ET L'EXPLOITATION

Les ports font partie du domaine public national ; les limites en sont constatées par des arrêtés préfectoraux. Au delà des dernières jetées du port commence la mer territoriale, dont aucun texte de droit ne fixe en France l'étendue : il existe seulement plusieurs zones allant de 3 milles à 20 kilomètres, dans lesquelles les pouvoirs sont exercés par les bâtiments de la Marine militaire, les embarcations des Douanes, les vedettes garde-pêche.

A l'intérieur du port, la police est exercée par des agents spéciaux du service maritime des Travaux publics : les Officiers du port (capitaines, lieutenants, sous-lieutenants) sous la haute direction du Directeur et du Chef de l'exploitation. Ce corps de fonctionnaires a son origine dans l'Ordonnance de 1681 sur la Marine. Ils étaient alors appelés Maîtres de quais et nommés par l'Amiral. Leur dénomination actuelle date de 1791 : ils sont recrutés au concours parmi les officiers de la Marine de commerce.

Pendant fort longtemps, le principe a été : la plus grande liberté possible en matière de police de navigation. A l'heure actuelle la situation est différente. L'augmentation considérable des dimensions des navires et de leur vitesse; l'accroissement de trafic résultant de la concentration du fret dans certains ports et du fait que les navires touchent terre bien plus souvent que jadis; la nécessité, pour qu'un navire rapporte à son armateur, qu'il demeure le moins de temps possible à quai; le transport plus répandu de matières dangereuses (pétrole, par exemple), voilà déjà un certain nombre de raisons qui justifient une réglementation, de jour en jour plus étroite, de la circulation des bâtiments dans le port, de leur chargement, déchargement, approvisionnement, etc.

Cette réglementation est assurée tout d'abord par des décrets contresignés par le Ministre des Travaux publics, pris par le Chef de l'Etat en vertu de son pouvoir de police générale. Ces règlements sont applicables à tous les ports. Nous citerons, par exemple : le décret du 31 août 1926 sur le transport des hydrocarbures; celui du 10 mai 1930 sur les matières dangereuses. Ces deux textes prévoient les points de mouillage des navires, les marques distinctives qu'ils doivent arborer, les déclarations obligatoires du capitaine, l'obligation de veille, les postes à quai spéciaux, le secours d'incendie, les règles de chargement et de déchargement de ces matières, etc...

En second lieu existe une réglementation propre au port. C'est le Préfet qui a le pouvoir de police spéciale sur l'établissement maritime. Le fondement et l'organisation de ce pouvoir se trouvent dans la loi du 28 février 1867 sur la police des ports. Des arrêtés préfectoraux appliquent les textes généraux, lois ou décrets, et règlent le détail de l'exécution des services. Nous citerons une

circulaire de la Marine de 1910 donnant aux Préfets un modèle d'arrêté sur la manutention de certaines marchandises explosibles. l'arrêté du 6 septembre 1910 fixant à Marseille la question si épineuse et si importante des staries et surestaries (délais de chargements).

Les Officiers de ports sont chargés de faire respecter cette réglementation. les ordonnances et décrets leur donnent un pouvoir absolu d'interprétation et ils peuvent procéder à des désignations de postes à quai (amarrage) sur injonctions verbales (Décret du 15 juillet 1854).

Ils ont compétence pour dresser des contraventions de grande voirie au cas d'infraction aux règlements de la navigation ou de détérioration d'ouvrages publics. C'est ainsi que le refus de mouiller à la place indiquée par le lieutenant du port constitue une contravention de grande voirie. C'est le Conseil de Préfecture qui, depuis 1934, connaît de ces affaires. En revanche, lorsque le règlement n'a trait ni à la police du Domaine public, ni à celle de la navigation proprement dite mais, par exemple à la simple sécurité du port, l'autorité judiciaire peut être déclarée compétente par le jeu de l'art. 171. parag. 15, du Code pénal.

Le décret du 7 avril 1924, que nous avons précédemment étudié, organise le service de l'exploitation. Ce dernier est dirigé par un ingénieur auquel sont subordonnés les officiers du port; il a, nous l'avons vu, le contrôle de l'outillage et l'instruction des questions relatives à l'attribution de postes à quai privilégiés.

L'exploitation des ports maritimes a fait l'objet d'une convention internationale homologuée par une loi du 4 mai 1932 sous le nom de *Statut international des Ports maritimes*. Ce texte ne changera d'ailleurs rien à la con-

dition actuelle de nos ports qui sont ouverts à tous les navires sans distinction de pavillon.

SERVICE DES PHARES ET BALISES

L'Etat éclaire et balise les côtes de France. Cependant, les signaux du port, y compris ceux des chenaux accés, de même que les signaux d'entrée en rivière ou en fleuve, lorsque ceux-ci constituent l'accès au port, sont à la charge du service des travaux de ce dernier. Le Service des Phares et Balises est assuré sans droits spéciaux sur les navires comparables aux anciens droits de feu, établis par les villes du littoral pour subvenir aux frais d'entretien de ce service. Cependant, l'Etat peut demander aux collectivités locales intéressées à la construction d'un ouvrage — un phare par exemple — une participation financière sous la forme de fonds de concours, ces collectivités étant autorisées à percevoir des péages temporaires dans les conditions, maintes fois décrites, de l'article 16 de la loi de 1902.

A Paris siège une Commission des Phares, créée en 1811, qui comprend des représentants du ministère des Travaux publics, de la Marine, de la Marine marchande, de l'Air, des Colonies, de l'Académie des Sciences et des Armateurs. Elle est présidée par un vice-amiral. Cette Commission a, avant tout, un rôle technique: elle possède un laboratoire où s'effectuent des expériences et des études sous la direction d'Ingénieurs du service maritime central. Ce service prépare, commande et surveille l'exécution du matériel spécial (optique, électrique, acoustique). Depuis mai 1927, ce service possède une grande liberté d'action. Le service des phares n'a plus à

soumettre ses avis au Ministre pour que celui-ci prenne ses décisions : le directeur statue lui-même sur les affaires soumises par les ingénieurs et engage les dépenses.

Le service est représenté dans les ports par des ingénieurs auxquels est subordonné un personnel divers : les gardiens de phare, les patrons et équipages de bateaux-feux, les patrons et équipages de bateaux-baliseurs, les agents et ouvriers du gaz (pour le remplissage des balises).

Une loi du 25 mars 1882, modifiée le 15 mars 1927, règle la police et la conservation des engins d'éclairage et de balisage. Elle prévoit les formalités à accomplir par un capitaine ou patron dont le bâtiment endommage un de ces ouvrages, et les pénalités applicables au cas de retard ou de négligence dans l'exécution de ces formalités. Elle donne compétence pour constater les contraventions ou délits aux officiers de la Marine militaire, aux officiers du port, aux agents assermentés du service des phares, aux guetteurs sémaphoriques et aux gendarmes maritimes.

Toutes les dispositions relatives à l'éclairage, au balisage et à la signalisation des côtes sont transmises par les soins de la Commission et du service central au corps des Ingénieurs hydrographes de la Marine, qui font figurer celles-ci dans les instructions nautiques qu'ils ont mission de rédiger et de tenir à jour.

La Société des Nations et le Bureau hydrographe international de Monaco s'efforcent à unifier le balisage, dont la diversité suivant les pays constitue une source incontestable de difficultés et parfois même de risques. Il serait très intéressant qu'il existât un balisage international comme il existe des règles internationales de route à la mer ou un Code international de signaux. En

1931, à Lisbonne, de notables progrès furent faits dans cette voie.

LE PILOTAGE

L'importance croissante des dimensions et du tirant d'eau des navires, leur vitesse, la complexité des ouvrages et l'encombrement des ports justifient à l'heure actuelle, plus encore peut-être qu'autrefois, l'organisation d'un service mettant à la disposition des capitaines des navires qui atterrissent un personnel spécialisé de marins familiarisés avec les abords de la côte.

Ce service ne dépend pas, en France, de l'outillage ou de l'exploitation du port, mais est organisé par l'Etat et fonctionne sous sa surveillance. Il a été réorganisé récemment par une loi du 18 mars 1928 intitulée : « *Loi sur le régime du Pilotage dans les eaux maritimes.* »

Le pilotage est obligatoire pour tous les bâtiments français et étrangers, sauf pour les navires à voiles et à vapeur d'un tonnage inférieur à 100 tonneaux, et les navires affectés au service des Ponts et Chaussées et des Phares. En fait, cela signifie, non l'obligation de laisser le navire dans les mains d'un pilote pour les manœuvres d'atterrissage, mais seulement l'obligation d'acquitter les droits de pilotage, même au cas où le capitaine juge ne pas devoir utiliser ce service; toutefois, ces droits ne sont pas dus si le pilote ne s'est pas présenté.

Le personnel est composé tout d'abord de chefs et de sous-chefs du pilotage, chefs de la station, la côte française étant divisée en plusieurs stations. Ce ne sont pas de vrais pilotes, dans ce sens qu'ils ne naviguent pas mais dirigent seulement, à terre, le service; ils sont choisis par arrêté du Ministre de la Marine marchande,

parmi les capitaines au long cours ou les anciens officiers de la Marine militaire. Ensuite, viennent les pilotes et aspirants-pilote. Les premiers sont recrutés au concours et exercent leurs attributions sous la direction du chef de station et le contrôle de l'Administration de la Marine; la loi du 19 mars 1926 leur a donné l'électorat aux tribunaux de commerce après cinq ans d'exercice de leur profession. Les aspirants-pilotes ne sont que des pilotes non encore titularisés, mais possesseurs du brevet.

Ce brevet est décerné, après concours, par une Commission locale dont la composition est fixée par arrêté du Ministre, et qui fonctionne sous le contrôle de l'Administration de la Marine. A partir de l'âge de 50 ans ils subissent tous les cinq ans, jusqu'à 60 ans, et tous les deux ans ensuite, une visite médicale destinée à s'assurer qu'ils ont conservé une aptitude physique suffisante à l'exercice de leur profession.

Les tarifs de pilotage sont déterminés dans chaque station par décret du Ministre de la Marine marchande après consultation d'une assemblée commerciale locale ⁽¹⁾. Le régime de répartition des salaires est variable suivant les stations. Les unes fonctionnent sous le système de la libre concurrence entre les pilotes, qui se portent alors au devant des navires le plus loin possible pour s'assurer leur clientèle; les autres sous le sys-

(1) Cette assemblée comprend (art. 19 de la loi du 28 mars 1928) : le Président du Tribunal de Commerce, président; un membre du Tribunal de Commerce; le Président du Conseil d'Administration ou son délégué dans les ports autonomes; dans les ports non autonomes le Directeur ou son délégué; l'Administrateur de la Marine; le Chef du service de pilotage; un membre du Conseil général; un membre du Conseil municipal; deux Armateurs ou leurs représentants; un Officier de la Marine Militaire; deux Capitaines au long cours; deux Pilotes de la station.

tème de la bourse commune : un tableau détermine les jours de service, et les droits, étant mis en commun, sont ensuite répartis entre les pilotes suivant le règlement.

Le matériel de pilotage, dans les stations où le régime financier est à la libre concurrence, appartient aux pilotes; le décret de 1806 prévoyait que « chaque pilote devait être possesseur de sa barque et des instruments de navigation ». Dans le cas où ce matériel ne leur appartiendrait pas, la loi de 1928 en organise le rachat. Dans les stations où fonctionne le système dit de « la bourse commune », les pilotes sont généralement tous embarqués sur un vapeur d'assez fort tonnage qui croise au large. Dans ce cas, ils sont parfois propriétaires d'une « part » de ce navire; mais le plus souvent ce navire ne leur appartient pas et l'exploitation en est alors soumise aux règlements de la station.

ÉTUDE DU PORT DE MARSEILLE ⁽¹⁾

Sans refaire ici l'histoire de son développement, rappelons que le port de Marseille constitue l'extension du port naturel phocéén de Lacydon. Ce bassin naturel, simple crique (ou calanque) au fond d'une large baie, a toujours été un excellent refuge pour les navires. Les premiers quais furent bâtis en 1511; ils devaient être élargis en 1623. Dès le ^{xii}^e siècle le port est fermé par une chaîne et son entrée est défendue d'un côté par une tour (tour Saint-Nicolas), de l'autre, par les bâtiments

(1) Articles de MM. Jean REYNAUD, Gaston RAMBERT, L. GUNET, Léon CHABAUNES sur le port de Marseille dans *Les Ports français* (Imprimerie du Journal de la Marine Marchande, Paris, 1937).

de la Commanderie de Saint-Jean de Jérusalem, ouvrages qui devaient disparaître au ^{xvii}^e siècle. Sous Louis XIV, Marseille fut le grand port d'armement des galères du Roi. De 1809 à 1838 tous les quais furent reconstruits en pierre, des dragages furent entrepris à cette époque pour permettre l'accès aux navires calant 6 mètres.

Vers 1840 les progrès de la navigation à vapeur et l'augmentation de trafic résultant de notre installation en Algérie nécessitèrent un agrandissement du port. Le bassin de la Joliette fut creusé de 1844 à 1852. A peine était-il en service, qu'il fallut commencer de nouveaux travaux. De cette époque à nos jours la longueur des quais passait de 2.600 mètres à 17.800 mètres, et le mouvement de la navigation décuplait de 2.932.005 tonneaux en 1847 à 30.712.160 tonneaux en 1935.

La fonction régionale fut à l'origine la fonction maîtresse de Marseille. A l'heure actuelle, elle reste encore importante malgré le développement de l'aspect industriel de l'activité économique de cet établissement. Marseille envoie dans toute la vallée du Rhône jusqu'à Lyon de grosses quantités de houille étrangère (550.000 tonnes) et 200.000 tonnes d'essence. Les phosphates de l'Afrique du Nord, les nitrates chiliens, les pyrites sont dirigés vers les usines du Bas-Rhône, ou vont engraisser les terres de Provence. Les produits alimentaires coloniaux (légumes, primeurs, agrumes, dattes et œufs de l'Afrique du Nord; riz et thés de l'Indochine, cacaos de la Côte d'Ivoire, bananes de Guinée) constituent un élément croissant du trafic, de même que les peaux ou laines des moutons algériens et australiens, les alfas, le jute et le raphia de Madagascar. Les exportations des produits de la vallée du Rhône sont faibles, car, ici, Marseille est

directement concurrencée par les ports voisins : Toulon (lièges et bauxites du Var), Saint-Louis-du-Rhône (ocres de Vaucluse, huiles d'olive, vins du Gard, légumes de Durance, etc...).

Pour l'arrière pays alpin et rhodanien, qui atteint la Suisse, la Bourgogne et la Franche-Comté, Marseille importe non seulement une grande quantité de produits coloniaux alimentaires, mais aussi des matières premières indispensables aux industries de ces régions : minerais de fer pour la grosse métallurgie lyonnaise et stéphanoise, minerais riches pour les centres électrométallurgiques de l'Isère, de la Romanche et de l'Arly; cotons bruts pour les centres textiles du Beaujolais, Tarare, Amplepuis, Saint-Victor et Thizy. L'exportation est, ici, plus active : marchandises et produits frais en provenance de la Suisse et de la Bourgogne.

Enfin, hors du bassin de la Saône et du Rhône, Marseille ravitaille en fruits et primeurs d'Algérie le nord de la France, la Belgique et même l'Angleterre. La région parisienne reçoit annuellement de 50.000 à 100.000 tonnes de vins d'Afrique du Nord, du bétail de même origine, des huiles tunisiennes et des produits malgaches. En matières premières, Marseille dessert l'Alsace (cotons) et la Champagne (laines). Elle exporte les produits finis de ces régions et notamment les automobiles et les articles de Paris. Enfin et surtout, Marseille est pour les voyageurs la porte de sortie sur l'Orient et à ce titre, embarque des passagers venus de toute l'Europe du Nord (589.000 voyageurs en 1913, et 851.000 en 1931).

La fonction commerciale de Marseille n'a plus l'importance de jadis, le rôle de port-entrepôt qui fit longtemps la fortune de cet établissement est aujourd'hui réduit. Cependant, deux faits empêchèrent toujours la

réexportation de tomber très bas : d'abord le développement du commerce colonial qui, peu à peu, a pris la place de l'antique commerce levantin; ensuite, la croissance des réexportations à titre de provisions de bord. Avant guerre, un million de tonnes de marchandises, soit le dixième du trafic général, représentait la fonction commerciale ou d'entrepôt; après la guerre la situation s'améliore par suite de l'apparition de nouveaux éléments d'activité. Marseille devient, pour un temps, le marché du caoutchouc, des légumes, laines, cuirs, peaux de l'Orient, vanille et graphite de Madagascar, etc... Mais la crise devait lui porter un rude coup. La mévente des produits coloniaux, les dérivations de courants commerciaux font baisser le trafic et la fonction d'entrepôt ne représente plus, en 1935, qu'un dix-huitième de l'activité totale.

La fonction industrielle est de beaucoup la plus développée. Marseille est la porte d'entrée des matières premières nécessaires aux industries locales (céréales, oléagineux, sucre brut, houilles) et la porte de sortie des produits finis qui sont expédiés outre-mer. La minoterie fut, avant-guerre, à la tête de l'activité industrielle de ce port : dans certaines années, près d'un million de tonnes de blé d'importation furent triturées dans ses usines. Mais la réglementation sévère des importations a fait sensiblement baisser depuis 1931 l'activité des minotiers. En revanche, le sucre constitue, depuis la guerre, une source croissante de bénéfices. Les importations de sucre brut oscillent, à l'heure actuelle, de 200.000 à 250.000 tonnes par an. Les corps gras représentent la grande conquête de l'industrie locale au XIX^e siècle, et l'huilerie marseillaise brille au premier rang des huileries françaises (1935 : 598.000 tonnes de

matières premières contre 256.000 à Dunkerque et 162.000 à Bordeaux). Les hydrocarbures prennent de jour en jour une place plus importante; trois puissants groupés d'usines raffinent, aujourd'hui, à Port-de-Bouc, Caronte et Berre, les pétroles asiatiques. Plus de 900.000 tonnes de produits bruts ont été débarqués à Marseille dans l'année 1935. Enfin, la grande industrie chimique (soufre, phosphore, acides) y est particulièrement florissante.

Le port de Marseille est situé, sur la côte du golfe de Lion, à 50 kilomètres environ à l'est du delta du Rhône, dans une large crique. La ville occupe une dépression entre les deux chaînes de collines qui entourent cette crique. Celle-ci offre partout d'excellentes profondeurs; les seuls récifs dangereux sont balisés. Les différences de niveau de la mer sont très faibles, 35 centimètres en moyenne. L'atterrissage sur Marseille est généralement facile; cependant, par vent de nord-ouest violent, l'entrée du port peut présenter des difficultés; les navires ont alors la ressource de mouiller en rade de l'Estaque ou en rade d'Endoume.

Le port est orienté sud-est, nord-ouest et formé d'une enfilade de bassins. Au sud, se trouve le Port-Vieux (profondeur moyenne 6 mètres au centre, 3 et 4 mètres aux quais); puis en remontant vers le nord et dans l'ordre, les bassins de la Joliette, du Lazaret, d'Arenc, de la Gare maritime et le bassin National (profondeur moyenne 9 mètres au quai terre et 10, 12 et même 18 mètres au quai du large), le bassin de la Pinède (9 m. 50 à 20 mètres) et le bassin du Président Wilson (12 à 30 mètres).

Marseille n'est pas un port autonome. Les raisons pour lesquelles la Chambre de Commerce de Marseille

n'a pas demandé à bénéficier du régime de la loi du 12 juin 1920 sont les suivantes ⁽¹⁾ :

1°) Les mesures de décentralisation réalisées dans les ports non-autonomes par le décret du 7 avril 1924 assureront, en réalité, à ces établissements tous les avantages de l'autonomie;

2°) La bienveillance apportée par l'Administration des Travaux publics à résoudre rapidement les questions intéressant le port de Marseille, complète de la manière la plus heureuse les avantages du régime actuel;

3°) Les complications qui peuvent résulter du fonctionnement d'un Conseil d'Administration dont la composition est assez hétérogène et dont l'intervention peut, dans certains cas, paralyser l'initiative, aujourd'hui, assez large, du Directeur du port, sont de nature à faire hésiter les partisans de l'autonomie;

4°) Enfin, l'existence d'une concession des Docks et Entrepôts de Marseille, qui doit durer jusqu'au 31 décembre 1962, serait de nature à compliquer le fonctionnement de l'autonomie.

En effet, Marseille est soumis à un régime administratif particulier, par ce fait qu'une partie du port est concédée. Or, ce concessionnaire ne peut être forcé d'abandonner sa concession en faveur du port autonome, le reste de l'outillage étant, d'autre part, administré par la Chambre de Commerce, celle-ci le conserverait; elle ne le remettrait certainement pas au port autonome si la loi de 1920 était appliquée à Marseille; l'autonomie aboutirait donc à une organisation administrative très confuse.

(1) *Association des Grands Ports français*. Séance du 6 juillet 1927. Communication de M. RASTOIN, président de la Chambre de Commerce de Marseille.

En principe, les dépenses d'extension et d'amélioration des ouvrages sont supportées par parties égales par la Chambre de Commerce et par l'Etat, conformément à la règle admise touchant au financement des 6 grands ports nationaux. En fait, la part prise par la Chambre de Commerce dans cette dépense est généralement de beaucoup supérieure à la moitié.

Cependant une partie des ouvrages de Marseille a été construite sous le régime de la concession. Le bassin de la Joliette avait été primitivement concédée à la ville de Marseille par la loi du 16 juin 1854. En 1862, cette concession fut cédée à la *Compagnie des Docks et Entrepôts*.

Cette Compagnie a exécuté, à ses frais, et sous le contrôle de l'Etat, tous les travaux d'infrastructure des bassins d'Arenc et du Lazaret; l'exploitation de ces bassins ainsi que celui de la Joliette lui appartient. Cette Société a, de plus, outillé les quais qui bordent ces ouvrages et a exécuté d'une façon générale tous les travaux de superstructure nécessaires (voies ferrées, bâtiments, etc...). Elle est chargée, en outre, de la maintenance, du magasinage, du transport et de toutes opérations de ce genre à effectuer dans le périmètre de la concession. Les tarifs d'exploitation, prévus le 1^{er} janvier 1864, furent révisés par la suite. La durée de la concession est de 99 ans; elle expirera le 31 décembre 1963; à cette date tous les ouvrages de superstructure et d'infrastructure reviendront à l'Etat. L'étendue concédée est d'environ 211.046 mètres carrés. Sur ces terrains, la Compagnie a édifié des hangars pour les marchandises au régime de l'entrepôt réel et de l'entrepôt fictif, et pour les marchandises d'entrepôt commercial ayant acquitté tous les droits

de douanes, péages et taxes. Sur son domaine privé, d'une étendue de 58.526 mètres carrés, la Compagnie des Docks a construit un vaste magasin de 365×37 mètres et de six étages, susceptible de recevoir toutes les variétés de marchandises. Depuis 1912, une partie de ces magasins a été transformée en frigorifiques. La Compagnie a outillé les quais en silos à grains en 1927 et 1930, et en élévateurs pour le déchargement des cargos. L'équipement en appareils de levage des quais bordant les trois bassins concédés d'Arenc, du Lazaret et de la Joliette est composé de 72 grues hydrauliques, 6 grues électriques d'une puissance de 1 à 3 tonnes; de plus, est installé, sur le quai-rive du bassin du Lazaret, un transporteur à toiles sans fin. Les quais sont, en outre, munis de postes d'eau sous pression, construits et alimentés par la Compagnie; 16 km. 500 de voies ferrées, raccordées au réseau du P. L. M., ont été construits et sont exploités par elle.

Les formes de radoub sont au nombre de 7; leur longueur varie de 86 mètres pour la plus petite à 206 mètres pour la plus grande; leur largeur, de 13 m. 40 à 25 mètres; leur profondeur, de 5 m. 70 à 8 m. 65. L'Etat a exécuté et financé les travaux du bassin de réparation à flot, mais a concédé l'exploitation à la Compagnie des Docks et Entrepôts. De même l'exploitation des 7 formes de radoub lui a été concédée par le décret du 27 janvier 1872. L'Etat a exécuté les travaux des 4 premières formes, moyennant des subventions du concessionnaire sensiblement égales, d'ailleurs, au coût de ces travaux; les 3 dernières ont été entièrement construites par la Compagnie.

Les autres bassins du port (de la Gare maritime, de la Pinède, du Président Wilson, du bassin National) ont

été construits par l'Etat de 1859 à 1930. L'outillage des quais qui les bordent a été concédé à la Chambre de Commerce. Elle a construit 15 hangars occupant une superficie de 151.267 mètres carrés, et installé 52 grues hydrauliques d'une puissance de 1 à 10 tonnes; les quais qui bordent le bassin du Président Wilson ont été équipés, par ses soins, de 2 grues électriques de 4 à 10 tonnes de puissance. Les parcs de réception des bestiaux et les installations nécessitées par la visite sanitaire de ces animaux, de même que les appareils de pompage, les conduites d'adduction et les tanks de la station des pétroles du bassin de la Pinède, font partie de l'outillage exploité par la Chambre de Commerce. Quarante-neuf kilomètres de voies ferrées desservant les quais, autres que ceux compris dans la concession de la Compagnie des Docks, ont été construits par l'Etat aux frais de la Chambre de Commerce qui perçoit des taxes sur leur exploitation, assurée par le réseau du P. L. M.

A l'exception d'une bigue de 150 tonnes appartenant à la Chambre de Commerce, tous les engins flottants sont exploités par des particuliers (pontons-grues, remorqueurs, chalands et mahonnes, bateaux-citernes, etc...).

Touchant aux dépendances du port, à Bouc-Martigues, la majeure partie des voies ferrées desservant la rive nord de l'étang de Caronte est concédée au réseau P. L. M. qui a construit aussi l'infrastructure aux frais de l'Etat et de la Chambre de Commerce. La loi du 24 octobre 1919 prévoit un programme d'aménagement du port de Bouc et des étangs de Caronte et de Berre, ainsi que l'installation d'outillage par la Chambre de Commerce de Marseille et des sociétés privées. Enfin, un décret du 21 juillet 1921 a autorisé la concession, sur la rive nord de l'étang de Caronte, d'un établissement mari-

time comprenant un quai, un terre-plein et un outillage public pour une durée de 60 ans. Il est intéressant de noter que le cahier des charges ne prévoit aucune taxe pour usage des quais, mais un simple droit de priorité pour les navires dont la cargaison est manutentionnée par l'outillage du concessionnaire.

ÉTUDE DU PORT DE DUNKERQUE

Dunkerque doit son importance à la proximité de la plus importante région économique de la France. *La fonction régionale* est de beaucoup la plus développée ⁽¹⁾. L'industrie sidérurgique du Nord qui produit normalement 8 millions de tonnes de fonte et 5 millions de tonnes d'acier, importe annuellement du Caucase, des Indes et du Brésil d'imposants tonnages de minerai, de manganèse (800.000 tonnes) et exporte, outre 500.000 tonnes de fonte, de très grosses quantités d'acier sous forme de demi-produits et de produits finis. Les filatures de coton d'Hazebrouck, Lille, Roubaix, Tourcoing, Wasquehal, Lhomme, Fourmies, Nancy, Belfort et Saint-Dié; les filatures de laine de Roubaix, Tourcoing, Reims, Troyes, Sedan, Mulhouse et Colmar; les filatures de jute de Saint-Pol, Abbeville, Bischwiller et Colmar jouent un grand rôle dans l'activité de ce port. Les 600.000 tonnes de fibre textile qu'elles travaillent proviennent en majeure partie de l'étranger. Les exportations des ateliers de constructions métalliques de Lille, Roubaix, Valenciennes, Saint-Dizier peuvent être évaluées à 250.000 tonnes par an; sont également situés dans la zone d'in-

(1) Jacques LAURENT : *Le Rôle économique de Dunkerque* (Paris, 1936).

fluence du port de Dunkerque, à Saint-Amand et Mortagne, les établissements qui traitent le minerai de zinc. Touchant l'industrie chimique, les usines, surtout importatrices — si l'on excepte celles qui se livrent dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de l'Aisne à la fabrication des ciments — produisent de l'acide sulfurique (Lommert, Roubaix), de l'acide chlorhydrique, de l'acide nitrique (Béthune, Lens et Aniche), de la soude (Moselle, Meurthe-et-Moselle), des engrais phosphatés, etc... Enfin, Dunkerque fournit en matières premières coloniales (riz, maïs, cacao, arachides, bananes, etc...) toutes les usines de l'industrie de l'alimentation du Nord et du Nord-Est de la France.

La fonction industrielle, sans être comparable à la fonction régionale, contribue cependant dans une bonne mesure à l'activité de Dunkerque. Dans l'industrie de l'alimentation citons : les minoteries travaillant 20.000 tonnes de blé par an, les rizeries. Les distilleries occupent une place importante : 5 usines pouvant produire plus de 100.000 hectolitres d'alcool de betterave. Enfin, on peut citer les brasseries, usines de conserves de légumes, usines de traitement de la chicorée, etc... L'industrie textile est représentée par une dizaine d'établissements employant près de 6.000 ouvriers (jute, coton, chanvre, etc...). L'industrie métallurgique occupe près de 7.000 ouvriers. Elle compte nombre de petits établissements, fonderies de fer et de cuivre, aciéries, forges, hauts-fourneaux, laminoirs. Les chantiers de constructions navales sont représentés par le Chantier des Deux-Synthes (péniches flamandes), les ateliers Béliard-Christon et C^o et les établissements Ziegler (machines et allèges), les Ateliers et Chantiers de France (navires de guerre, cargos, paquebots). Les industries

chimiques tiennent à Dunkerque une place de premier plan : les huileries où l'on traite les arachides de Rufisque (Marchand, Lesieur, etc...), les raffineries de pétrole, les soufrieres (soufre brut de Sicile), les fabriques de borax, etc...

Le port de Dunkerque est constitué par des groupes de bassins à flot, l'ancien port, et les bassins Freycinet, en communication avec la mer par un avant-port formé par deux jetées convergentes. Sa superficie est de 80 hectares et il s'ouvre sur la pleine mer par une passe draguée de 270 mètres de large. L'ancien port est formé de trois bassins, dont deux existaient déjà au ^{xvii}^e siècle; les bassins Freycinet sont 5 darses parallèles ouvrant sur un bassin d'évolution. Tous ces ouvrages communiquent avant l'avant-port au moyen au moyen de deux écluses. Ces bassins sont desservis par 12 kilomètres de quais où peuvent accoster 73 navires. Les terre-pleins de débarquement couvrent une superficie de 95 hectares; environ 100.000 tonnes de marchandises peuvent y être déposées.

La Chambre de Commerce est concessionnaire de l'outillage depuis un décret du 28 avril 1888; à l'heure actuelle, cet outillage est composé des engins suivants :

1°) Les appareils de manutention du port : grues sur chemin de roulement de 1 à 10 tonnes de puissance, au nombre de 200 environ; ponts transbordeurs pour houille et minerai (vitesse de déchargement, 400 tonnes à l'heure); silos à minerai; cabestans électriques, etc...

2°) Les engins flottants : grues flottantes, dont 3 sont exploitées par la Chambre de Commerce (puissance : 10, 20 et 120 tonnes, cette dernière étant utilisée pour l'embarquement ou le débarquement de wagons, loco-

motives, etc...); aspirateurs à grains (au nombre de 4, vitesse de déchargement : 80 tonnes à l'heure) qui déchargent le grain embarqué en vrac et le livrent, avec ou sans pesée, après ventilation; silos à grains.

3°) 4 formes de radoub et un dock flottant de 12.000 tonnes, un slip-way, et un gril de carénage.

4°) Barrages isolateurs et stations de pompages pour les hydrocarbures.

5°) Un service de distribution d'énergie électrique pour l'éclairage et la force motrice.

6°) Un service de sauvetage et incendie.

7°) Un service T. S. F.

D'autre part, à la demande de la Chambre de Commerce, un entrepôt réel de sucres a été créé à Dunkerque par décret du 26 octobre 1895. La Chambre de Commerce exploite cet établissement, délivre les récépissés-warrant, et assure elle-même les marchandises déposées. Enfin, un entrepôt de laines, livré au commerce en mars 1900, et un entrepôt frigorifique complètent les installations du port.

Dunkerque est réputé en France et à l'étranger pour l'excellence de son outillage et de sa main-d'œuvre de manutention des marchandises ; Dunkerque est vraiment un port de vitesse.

ÉTUDE DU PORT DE ROUEN

La fonction régionale du port est particulièrement développée à Rouen. Nous ne pouvons entrer dans le détail de cette fonction : son étude nous mènerait trop loin. Il suffit de dire que Rouen est le port maritime de la région parisienne. Son influence, d'ailleurs, s'étend

plus loin encore, et une grande partie du Nord, de l'Est et du Centre de la France font appel à ses services. A l'entrée, Rouen reçoit, avant tout, les matières premières nécessaires à l'industrie et spécialement des marchandises pondéreuses. Parmi celles-ci, la houille tient la première place dans le trafic du port. Mais si l'on examine toutes les branches de l'industrie — et celle-ci est très développée dans le bassin parisien — on s'aperçoit qu'elles sont toutes, à des degrés divers, tributaires du port de Rouen. Il convient d'ajouter à ces matières premières toutes les denrées alimentaires coloniales consommées par la région parisienne (vins d'Algérie, cacao, bananes, etc...). A la sortie, Rouen exporte des produits agricoles et surtout des produits finis ou demi-finis de l'industrie de la région parisienne et du centre de la France (engrais, machines, métaux, papiers, etc...).

Rouen n'est pas seulement un port de transit, mais aussi un *centre industriel* important. Au premier rang figurent les hydrocarbures, qui sont répartis en trois groupes distincts :

1°) les dépôts des différentes sociétés pétrolières, installés pour la réception et la réexpédition, après opérations complémentaires, des produits finis (bassins au pétrole de Rouen, Rouen-Quevilly);

2°) la Raffinerie de la Société des Pétroles Jupiter, à Petit-Couronne, alimentée en pétroles bruts par un bassin spécial;

3°) les deux raffineries de Port-Jérôme, de la Standard Française des Pétroles et la Vacuum Oil Company, avec un bassin spécial pour le déchargement des produits finis et un pipe-line aboutissant au Havre pour l'alimentation en pétrole brut.

L'industrie chimique et la papeterie ont également,

à Rouen, d'importantes installations. Enfin, ce port est le siège de nombreux établissements effectuant les diverses préparations du charbon, nécessaires avant livraison (concassage, criblage, calibrage).

Des aménagements spéciaux réalisés de l'embouchure, à Rouen, permettent aux navires de fort tonnage de remonter le fleuve sans difficulté. La calaison varie de 6 mètres en morte-eau à 7 m. 50 ou 8 mètres en vive-eau. Les navires remontent en général avec le flot, bénéficiant ainsi du courant. Le balisage et éclairage, ainsi que les différents services de sécurité, sont très bien compris; malgré les méandres du fleuve, l'intensité du trafic et la brume d'hiver, le pourcentage d'accidents de navires est infime (environ 3/1.000). A l'heure actuelle des travaux sont en cours, destinés à augmenter la profondeur du chenal de route et à permettre la remontée à Rouen de navires calant 8 à 9 mètres. Les dragages sont effectués par la grande drague suceuse « Victor-Guilloux » qui aspire 2.000 mètres cubes de sable à l'heure.

Dans le port maritime, on peut distinguer trois parties :

1°) En aval de Rouen, à l'entrée du port, les installations de Petit-Couronne et de Grand-Couronne qui comprennent :

— Un bassin aux hydrocarbures (bassin Jupiter 150×110 m.), équipé pour décharger les navires, même de nuit, en pétrole brut et charger les chalands.

— Le quai de la Société des Appontements de Manutention et de Stockage de Rouen-Couronne, d'une longueur de 273 mètres.

— Le quai de la Société commerciale des Potasses d'Alsace, d'une longueur de 148 mètres. Ce quai dessert les hangars de stockage de la Société commerciale des Potasses d'Alsace et des usines d'engrais.

— Le quai de la Grande Carue d'une longueur de 310 mètres. Des hangars ont été édifiés sur les terre-pleins et, à la demande de la Chambre de Commerce, un entrepôt réel de douane y a été construit.

2°) La zone intermédiaire ou port industriel. Elle comprend les installations des différentes industries qui s'échelonnent entre les bassins à pétroles de Petit-Couronne et Grand-Couronne, et le bassin de Rouen-Quevilly et le quai concédé à la Compagnie Rouennaise de Déchargements, équipé de grands portiques et spécialisé dans la manutention des charbons industriels.

3°) La zone amont qui va du pont Boïeldieu, limite des eaux maritimes et des eaux fluviales, jusques, et y compris, le bassin aux pétroles de Rouen-Quevilly et qui comporte, sur la rive droite :

— des installations pour le déchargement des bananiers, composées de deux postes de débarquement comportant chacun un hangar et quatre portiques spéciaux. Le débit de ces appareils est de 1.500 régimes à l'heure, ce qui permet de décharger en deux jours les plus grands navires bananiers reçus à Rouen ;

— des quais (3.400 mètres) affectés aux lignes d'Algérie et au trafic des vins, bordés de vastes terre-pleins.

Sur la rive gauche :

— le bassin aux pétroles de Rouen-Quevilly, affecté au trafic des produits raffinés ;

— les bassins aux bois avec de vastes terre-pleins ;

— le groupe de la presqu'île Elie recevant les char-

bons industriels dont la plus grande partie repart en péniche ou en chemin de fer;

— le groupe de la presqu'île Rollet où les charbons reçus sont destinés à être traités sur place (concassage, criblage, etc...).

L'outillage du port est concédé à la Chambre de Commerce, conformément au cahier des charges annexé au décret du 24 décembre 1885, et à des particuliers ou à des sociétés. Toutefois, l'outillage des quais concédés, comme celui de la Compagnie Rouennaise de Déchargement, est construit et exploité par la société concessionnaire du quai.

Les engins de levage comprennent des grues à terre, au nombre de 180, la plupart électriques (87 grues de 4 à 6 tonnes de puissance, 4 grues de 8 à 10 tonnes et une grue de 20 tonnes); les plus récentes équiperont la partie aval des quais rive droite et, notamment, les postes des lignes d'Algérie : ce sont des grues électriques, au nombre de 19 et de 3 à 5 tonnes de puissance. Les grues flottantes sont fort nombreuses : 91 en tout, la majorité à vapeur. La Chambre de Commerce exploite un pont-grue de 60 tonnes, le plus puissant des engins de levage en service actuellement à Rouen. Les portiques de déchargement, ou ponts transbordeurs, sont au nombre de 21 avec une puissance totale de levage de 173 tonnes, ils sont tous électriques.

Les hangars occupent une superficie totale de 48.574 mètres carrés; ils comprennent :

— des hangars banaux loués par le dépositaire des marchandises au mètre carré et à la journée;

— des hangars banaux loués par le port au mois ou à l'année aux lignes régulières de navigation;

— des hangars privés édifiés par les usagers sous le régime de l'occupation temporaire du Domaine public avec redevance annuelle.

La Chambre de Commerce a construit deux de ces hangars sur chacune des rives. L'outillage en voies ferrées est très développé à Rouen. La longueur totale des voies du port atteint 139 kilomètres, dont 33 sur la rive droite, exploités sous le régime de la concession par le Réseau du Nord, et 106 sur la rive gauche.

CONCLUSION

Nous avons divisé cette étude en deux parties : avant 1920, après 1920. Il nous a semblé, en effet, que la grande loi sur l'autonomie des Ports de commerce marquait le début d'une nouvelle politique portuaire en France.

Cette division, cependant, peut paraître arbitraire; car, à vrai dire, il ressort de l'examen des faits que c'est la guerre de 1914-1918 qui, par l'activité de jour en jour plus intense du trafic, a mis en lumière les lacunes de l'organisation administrative des ports. Utilisant sa liberté d'action dans le domaine de la Défense Nationale, le pouvoir exécutif transforma, à cette époque, par une série de décrets, le régime administratif de nos ports; et le décret du 7 avril 1924 peut être considéré comme une simple adaptation au temps de paix de mesures prises en temps de guerre.

Le régime de centralisation absolue antérieur aux arrêtés du 31 décembre 1916 et du 16 janvier 1917, dont nous avons tenté de montrer les graves défauts, présentait cependant un caractère qui, d'un point de vue théorique, peut être regardé comme un avantage, à savoir : l'unité de l'organisation administrative de nos ports. La loi de 1920 rompait cette unité et, administrativement, une distinction apparaissait entre ports autonomes et

ports non-autonomes. Alors que les premiers étaient placés sous le signe de la décentralisation complète, tant du point de vue financier que du point de vue administratif, les seconds restaient soumis à la centralisation rigoureuse de l'an VIII. Il n'y avait pas, en somme, diversité mais presque contrariété de régimes; Le Havre et Bordeaux devenus autonomes en 1921, on pouvait, à cette époque, opposer ces deux établissements assurant seuls leur administration et doués d'un budget propre, à Dunkerque, Marseille ou Rouen par exemple, qui, en tant que ports, n'avaient aucune personnalité ni même aucune vie administrative distincte, et restaient directement administrés par les agents du Pouvoir central.

Le décret du 7 avril 1921 réorganisant l'administration des ports non-autonomes peut être considéré comme la première tentative d'unification du régime administratif de nos ports. L'institution, dans chacun de nos ports principaux non doués d'autonomie, d'une Commission consultative et d'un Directeur, ne peut cependant être comparée à l'organisation prévue par la loi du 12 juin 1920. Aux termes du décret d'avril, en effet, cette Commission et ce Directeur sont nommés par le Pouvoir central, si bien qu'il s'agit là non d'une décentralisation, mais d'une simple mesure de déconcentration. En dépit d'une similitude apparente d'institution (Conseil d'Administration dans les ports autonomes, Commission consultative dans les ports non-autonomes, Directeurs dans les uns et les autres), la diversité profonde des régimes administratifs subsistait.

Mais les décrets-lois de 1935 et 1937 devaient réduire sensiblement le caractère décentralisateur de la loi du 12 juin 1920; le nombre des représentants de l'Etat au Conseil d'Administration des ports autonomes est aug-

menté de façon à assurer au Pouvoir central la majorité au sein de cette assemblée: la liste de présentation du Directeur est supprimée, sa nomination ne dépend plus que de l'Etat.

Au contraire, le titre II de la loi de 1920 relatif à la simplification des formalités administratives, le décret du 7 avril 1924 suivi d'une série de mesures inspirées du même esprit, et notamment du décret du 4 mai 1937, venaient reconnaître aux ports non-autonomes une certaine liberté d'action et une vie administrative personnelle, ainsi que la possibilité de prendre certaines initiatives. Si bien qu'à l'heure actuelle, la différence est fort atténuée entre le régime administratif des ports autonomes et celui des ports non-autonomes.

Il est intéressant de constater qu'à la suite de ce cette évolution, l'organisation administrative des ports, en France, bien que partie de principes très différents, — on pourrait presque dire opposés, — en est arrivée à une certaine unité.

Vu : *le Doyen,*
ALLIX.

Vu : *Le Président de Thèse,*
MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE	Pages 5
INTRODUCTION	7

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — <i>Etude du régime administratif des ports à l'étranger</i>	17
I. — Angleterre	18
Londres	21
Liverpool	24
Southampton	26
II. — Belgique : Anvers	27
III. — Pays-Bas : Amsterdam et Rotterdam	28
IV. — Italie	31
Gênes	32
CHAPITRE II. — <i>Historique de l'Administration des Ports en France</i>	36
I. — Ancien Régime	37
II. — De la Révolution à la Restauration (1791-1814)	39
III. — La Restauration (1814-1830)	41
IV. — La Monarchie de Juillet, la Deuxième République, le Second Empire (1830-1870)	42
V. — La Troisième République	44
CHAPITRE III. — <i>L'Administration des Ports avant la guerre</i>	47
Conclusion	53

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I. — <i>Le mouvement de réforme</i>	55
La loi de 1912	59
L'expérience de la guerre	66
La loi de 1920	68
CHAPITRE II. — <i>Les ports autonomes</i>	81
Le décret du 28 septembre 1921	82
Application de l'autonomie à Bordeaux	88
Application de l'autonomie au Havre	98
Les réformes de 1935 et 1937	110
CHAPITRE III. — <i>Les ports non autonomes</i>	121
Le décret du 7 avril 1924	123
Le régime des travaux	128
Le régime de l'outillage	134
La police et l'exploitation	141
Service des phares et balises	144
Le pilotage	146
Etude du port de Marseille	148
Etude du port de Dunkerque	157
Etude du port de Rouen	160
CONCLUSION	167

